ENRICO CATELLANI
prof. ord. nella r. Università di Padova

Le Vie del Mare e dell'Aria
e il diritto internazionale

Estratto dalla *Rivista di Diritto Internazionale,* Vol. VII, Fasc. III-IV

ATHENÆUM
ROMA — MCMXIX.

LE VIE DEL MARE E DELL'ARIA

E IL DIRITTO INTERNAZIONALE

I.

Gli estremi si toccano nei giudizi e nelle profezie che si vanno formulando da chi osserva nelle sue vicende e giudica nelle sue possibili conseguenze la grande crisi che l'umanità ora attraversa. Taluni considerano questa guerra soltanto come una espiazione ed una purificazione e come una reazione del bene che stava per vincere nel governo del mondo contro il male che lo ha assalito nel 1914 con la sua ultima insidia; e credono intravvedere nell'avvenire la promessa di una pace sicura fra gli Stati e d'una loro vita sociale saldamente organizzata. Altri credono trovarsi in cospetto della rottura di un incanto; all'estinguersi di una illusione: allo sfasciarsi di un edificio di civiltà che erasi creduto atto a sfidare ogni assalto ed allo svanire d'una garanzia di diritto che era sembrata inviolabile.

È stato sempre così. Il Profeta Isaia annunciava nel 700 avanti Cristo l'avvento prossimo del regno della pace. Lao Tsé un secolo dopo decantava come pregi di un bene che non si sarebbe mai perduto, i vantaggi della pace e della tranquillità; e Polibio nel 200 deplorava la decadenza dei suoi contemporanei che non solo continuavano a combattersi, ma violavano guerreggiando le norme di diritto e di umanità osservate dai loro antenati. A distanze varie di tempo, si sono ripetuti successivamente nel corso dei secoli i contrasti degli stessi ottimismi e degli stessi pessimismi del pari assoluti ed antistorici. Ed anche ora, mentre Democrito saluta con gioia l'alba degli Stati Uniti del mondo, gli rispondono i nuovi Eracliti piangendo sulle rovine della fraternità umana e della solidarietà internazionale. Così fu ed è; e così sarà probabilmente anche in avvenire.

La storia potrebbe e dovrebbe essere, ma effettivamente non è, la maestra della vita; perchè, nel reagire agli stimoli del presente, gli uomini ignorano o dimenticano le vicende del passato meno vicino.

Sicchè l'umanità non è realmente se non che una eterna autodidatta che, di generazione in generazione, per tutto quanto abbia varcato i limiti della ricordanza, deve rinnovare dolorosamente la scuola dell'esperienza.

A tale causa è dovuto quel carattere estremo dei giudizi e delle conclusioni che sono venuti moltiplicandosi durante il primo periodo di questa crisi mondiale. Ma, dopo un lungo periodo di guerra generale, l'esperienza vicina è stata già così copiosa da poter temperare gli effetti esagerati della reazione di animi e di menti ignari delle analogie che avrebbero potuto essere attinte nella esperienza più lontana. Mentre la guerra fra le due parti in cui si è venuto dividendo il mondo, rappresenta secondo alcuni la rovina irreparabile di un passato di convivenza sociale; e mentre i rapporti sempre più stretti rispettivamente formatisi fra gli Stati costituenti i due partiti avversari, fanno pensare, al di là dell'una e dell'altra sponda, alla possibilità di riformare i loro rapporti secondo un ordinamento anche più stretto e fraterno di vita sociale; la saturazione dell'odio e la stanchezza dei suoi effetti valgono, insieme colla nostalgia del passato, a rinnovare negli spiriti più temperati la fede nella possibilità di ristaurare nel mondo, perfezionandolo, il medesimo ordine sociale che questa bufera guerresca sembrava aver travolto per sempre nella sua rovina.

Dopo otto anni dal principio di quella guerra europea che dovea durarne trenta, la grande opera di Grozio, poteva non solo essere completata dall'autore e diffusa, ma attrarre anche rapidamente l'attenzione del mondo. Dopo quattro anni di una guerra tanto più vasta e più rovinosa, vanno derivando da cause analoghe quel temperamento e quel mutamento che si producono nelle opinioni ed in tutta la letteratura che alla guerra stessa si riferisce. Dapprima prevalsero le considerazioni più generali e le conclusioni più assolute: il rimpianto per la rovina di tutto un mondo di idee e di leggi e di norme da parte degli uni; la fede nella preparazione di tutta una vita nuova riposata e bella dell'intera umanità secondo gli altri. Ed anche nelle trattazioni che volevano essere speciali e tecniche, prevalsero durante quel primo periodo l'indirizzo polemico nel metodo e le conclusioni più rigide ed assolute nel fine. Ora le trattazioni di carattere speciale e tecnico cominciano a prevalere su quelle semplicemente polemiche; ed anche in quelle di carattere più generale, la influenza della obbiettività si fa sempre maggiormente sentire. Si comincia a comprendere che una delle conseguenze più probabili di questa guerra sarà la diffusione di vincoli federativi fra gruppi di Stati ora rispettivamente indipendenti; e che ne risulterà un aumento vario di forme

statali più complesse e più ampie; piuttosto che la federazione universale di tutto il genere umano. Fra queste formazioni statali, in parte più ampie delle attuali, il vincolo sociale si farà sentire più che in passato. Come dalla vita internazionale degli Stati mediterranei, si è passati alla Società degli Stati europei; così da questa si passa ora definitivamente, con un ordinamento di rapporti non sostanzialmente diverso, alla società mondiale di tutti gli Stati. A questa più ampia convivenza di Stati, che non sarà sostanziamente diversa da quella società europea che era stato il prodotto della storia moderna, sarà più facile assicurare, alla fine della presente crisi, un lungo periodo di pace che non la immunità assoluta e perpetua dal pericolo di altre guerre; e sarà più probabile che possano riunirsi in unioni speciali sempre più numerose, costituite per il raggiungimento di fini specifici, e per la tutela di interessi comuni, e meno probabile che riescano a collegarsi tutti assolutamente e costituzionalmente mediante un unico vincolo federativo mondiale.

Da tale pensiero era ispirato il ministro olandese Van Houten quando raccomandava al suo governo nel marzo del 1916 di prepararsi a promuovere, subito dopo la fine di questa guerra, trattative per una conferenza che ponesse le basi di un nuovo diritto internazionale. È vero che, anche nel parlare di questo compito da affidarsi ad una nuova Conferenza dell'Aja e nel giudicarne, non è mancato il contrasto fra la tendenza ottimista e quella pessimista. Secondo una opinione esagerata in un senso, il compito della Conferenza, anche per quanto riguarda il diritto di guerra, sarebbe stato facilitato dalla guerra presente; e sarebbe bastato registrare i modi ed i metodi che vi sono prevalsi, per aver già raccolto il nuovo diritto internazionale uscito da circostanze nuove ed in gran parte imprevedute; secondo altri tutto ciò non dimostrava che il naufragio del diritto internazionale; ed a questi come a quelli si contrapponeva il giudizio di coloro che affermavano dover trionfare su queste rovine la ristaurazione con nuove garanzie dell'ordine che era stato misconosciuto e violato. — A prescindere dalle manifestazioni più generalmente note di tale contrasto nel nostro paese e nei paesi alleati, e limitando l'osservazione ai paesi nemici, l'ELTZBACHER riassumeva la prima opinione affermando che, in quanto noi consideriamo come violazioni, apparisce appunto il lavorio genetico del nuovo diritto internazionale. « In diesem Kriege ist aus tausend Verletzungen des Völkerrechts, neues Völkerrecht geboren. »[1] Altri, come il BORNHAK, non arrivavano a

[1] P. ELTZBACHERT, *Totes und Jebendes Völkerreckt,* Leipzig, Duncker und Humblot, 1916.

questa esagerazione, ma vedevano soltanto ruderi dell'antico edificio emergere dalle sue rovine e consideravano il periodo attuale come un « Wandel des Völkerrechts » ; ma non aspettavano una ricostruzione della quale potessero essere elementi soltanto i fatti ; e, constatata la debolezza delle fede attualmente riposta nel diritto internazionale, avevano una limitata speranza nella prontezza della sua rigenerazione. « Die verbreiteste Glaubensrichtung, diceva egli, ist gegenüber dem Völkerrechte der Nihilismus. » [1]

Fra le due esagerazioni di ELTZBACHER e di BORNHAK, sembrano preferibili le conclusioni più prudenti di STRUPP circa l'utilizzazione dell'esperienza attuale, non adottata senz'altro come diritto, ma elaborata come elemento di comparazione per la revisione del diritto internazionale. [2] Tale soluzione è preferita anche dal KAUFMANN [3] che crede in una probabile ripresa della elaborazione del diritto internazionale dottrinale e positivo, prendendosi le mosse dai loro fondamenti finora esistenti.

Si comincia così a comprendere che il naufragio del diritto internazionale, tanto deplorato da quattro anni in tutte le lingue ed in tutti i toni, è una frase non corrispondente alla realtà. Non vi corrisponde nel senso pessimista, perchè fra gli Stati in guerra soltanto gli sciocchi potevano stupirsi del transitorio abbandono del diritto internazionale di pace ; e perchè da quegli Stati sono state piuttosto osservate che violate le consuetudini vigenti e le norme da loro antecedentemente formulate come discipline future delle loro eventuali ostilità. Non vi corrisponde nel senso ottimista, perchè il diritto internazionale vigente prima di questa guerra non sarà sostituito da un nuovo diritto costituzionale che governi la vita di un nuovo Superstato mondiale, ma sarà corretto e modificato sulla base antica coll'aggiunta di norme nuove e colla sostituzione di norme vecchie secondo i dettami dell'esperienza non ciecamente accettata, ma vagliata dalla critica; e, così rinnovato, continuerà a governare per un nuovo periodo di tempo i rapporti fra Stati indipendenti.

Si comprende che la ristaurazione del diritto internazionale su basi non sostanzialmente diverse da quelle che erano state costituite dalle consuetudini e dai trattati prima di questa guerra, ma coll'aggiunta di istituti nuovi e di norme nuove dedotte dalla esperienza, sarà opera ottima e necessaria, della quale dovrà cominciarsi sin d'ora a preparare gli elementi per quando la guerra sarà venuta a termine.

---

[1] BORNKAK, *Der Wandel des Völkerrechts*, Berlin, Heymann, 1916 pag. 72.
[2] *Niemeyer, Zeitschrift fur Völkerrect*, Vol. 26 pag. 495.
[3] Ibidem, pag. 636-8.

Il substrato necessario a questo lavoro, sarà dato però non già da un fondamento nuovo, ma bensì dallo stesso sistema vigente prima di questa guerra. Consideriamo infatti la convivenza sociale degli Stati di civiltà europea antecedente alla guerra; e togliamo di mezzo le regole che non esistevano senonchè nella presunzione degli autori che le avevano formulate, o nell'equivoco in cui cadevano quelli che gabellavano per obbligatorie le norme facoltative proposte e non imposte, come per esempio circa la soluzione pacifica dei conflitti internazionali, dalle Conferenze dell'Aja. Fatta questa cérnita indispensabile, consideriamo le regole che veramente esistevano, cioè erano riconosciute dagli Stati come obbligatorie fino al 1914 per effetto di consuetudini o di convenzioni, e non sono poi state osservate durante questa guerra, quantunque si riferissero o ai rapporti fra belligeranti o ai rapporti fra belligeranti e neutrali. Fra tutte queste norme, indiscutibilmente riconosciute come vigenti prima della guerra e pur non praticate o frequentemente violate durante la guerra, devonsi distinguere ancora quelle che non si sarebbero più potute osservare perchè, dal momento della loro accettazione da parte degli Stati al momento nel quale gli attuali belligeranti avrebbero dovuto applicarle, erano mutate così radicalmente le condizioni di fatto, da renderne l'applicazione o impossibile o in contraddizione coi fini essenziali della guerra. E la conclusione sarà la dimostrazione che la violazione dei patti conclusi e delle norme spontaneamente riconosciute, non è stata nè generale da parte di tutti gli Stati belligeranti, nè sistematica e costante per alcuni di questi Stati.

Mentre dunque gli effetti e le manifestazioni della crisi attuale rendono evidente la necessità di un'opera di revisione, di rifacimento e di completamento delle norme di diritto internazionale di pace e di guerra, la conoscenza della realtà effettiva delle cose, anzichè la immaginazione di esse, ci preserverà così dalla illusione di chi credesse di poter compiere con tale rinnovamento un'opera eterna, come dalla delusione di chi credesse che tale impresa equivalga al trastullarsi in ciò che volgarmente è definito una accademia. Tuttociò deve farsi modestamente ma fermamente, colla persuasione di poter preparare un'opera, corrispondente alle necessità del momento e destinata, col sussidio di periodiche revisioni, a corrispondere per un lungo periodo di tempo alle esigenze della vita sociale degli Stati.

Poichè l'umanità ha dimostrato finora di non saper preservarsi dalla ricorrente malattia della guerra, si giudicherà necessario di procedere con questi criterii a completare la codificazione così delle norme che devono regolare i rapporti bellici, come di quelle relative alle condi-

zioni normali di pace. Piuttosto che trascurare le prime nella speranza che non ritorni la necessità di applicarle, sarà meglio prepararne il perfezionamento nella prospettiva, per quanto non lieta, che l'alternarsi della convivenza pacifica e delle crisi belliche nei rapporti internazionali, debba continuare anche in avvenire non diversamente da quello che è avvenuto nel passato. Il LAMMASCH scriveva a questo proposito il 29 Aprile 1916: « Den Krieg zu reglementieren, ja zu humanisieren, war einer der kühnsten Gedanken den die Menscheit gedacht hat; noch kühner vielleicht als der ihn aus der Weltgeschichte zu eliminieren. »

Mentre ancora dura la guerra, lasciando ai sentimentali il conforto di pensare che sia l'ultima, o lo sconforto di credere che durante le ostilità l'anarchia dell'odio e della strage travolga e debba anche in avvenire travolgere ogni disciplina di sentimenti morali e di norme giuridiche, deve sembrare a non pochi intelletti modesti, opera più degna di essere tentata la revisione delle leggi e degli usi fino ad ora esistenti. Del diritto di guerra dovrà intanto prepararsi la revisione utilizzando l'esperienza di queste ultime ostilità, per sostituire talune norme vecchie rivelatesi, nelle condizioni attuali, inapplicabili, aggiungendo, sopratutto per la disciplina delle nuove o rinnovate forme di ostilità, altre regole nuove. Ma tutto il diritto antecedente non dovrà essere sostituito; molto potrà essere conservato. Un giudizio più calmo di quelli che i due gruppi di belligeranti si sono palleggiati da quattro anni colla rappresaglia della denuncia, farà riconoscere ai più che l'osservanza ottenuta durante questo quinquennio da gran parte delle regole preesistenti del diritto di guerra, permetterà di preparare, con fiducia nella loro successiva osservanza, un nuovo sistema di regole, in parte riconfermate ed in parte modificate, coll'aggiunta di altre formulate per la prima volta.

Così nel ritornare al diritto internazionale di pace, sarà possibile completare sistematicamente e tecnicamente anche questo, appunto colla scorta della esperienza di questo conflitto, che ha messo in rilievo, quanto da pochi era stato prima adeguatamente riconosciuto: il prevalere cioè della interdipendenza di tutti gli Stati del mondo nei loro rapporti spirituali, sociali ed economici. E la necessità, sempre più ineluttabile, di riconoscere e di disciplinare tale loro interdipendenza, agirà con una specie di determinismo nella riorganizzazione dei loro rapporti giuridici.

Tale interdipendenza, agli effetti della quale nè gli individui, nè i gruppi sociali, per quanto vasti e potenti, potrebbero sottrarsi, mentre renderà più ricco di norme, applicabili uniformemente in più

vasta cerchia di territorio, il diritto internazionale di pace, renderà pure più lungamente assicurata la sua osservanza. Anche se non riuscirà possibile la riorganizzazione della società delle nazioni e la costituzione con poteri federali degli Stati uniti del mondo, non mancheranno i fattori storici e sociologici di un periodo di pace abbastanza lungo. Nè mancherà una coscienza collettiva mondiale abbastanza potente anche in guerra, per far si che il nuovo edificio del diritto internazionale di pace e di guerra abbia tante parti antiche da permettere di sperare che ne durino lungamente anche le parti nuove, e di considerare il rinnovato diritto internazionale, nel concetto che lo ispira, se non nei dettagli del suo sviluppo, come un *monumentum aere perennius*.

II.

Tale opera di revisione e di rinnovamento dovrà estendersi alla disciplina di tutti i rapporti internazionali di guerra e di pace. Ma più urgente, e laboriosa dovrà essere tale attività in tutto quanto si riferisce alle vie del mare e dell'aria, al dominio delle quali sono state applicate recentemente più numerose le nuove manifestazioni tecniche, e nelle quali si sono manifestate condizioni di fatto più nuove in mezzo alle quali devono svolgersi i rapporti pacifici ed ostili. Nel riordinamento di tali rapporti dovranno farsi sentire più presto e più completamente che in quanto si riferisca alle altre relazioni fra popoli, tutti gli effetti di quella solidarietà che sempre più completamente va governando la coesistenza degli Stati.

È questa la legge che ha governato la formazione del diritto marittimo e ne ha ispirato e ne ispirerà gli ulteriori sviluppi e determinerà del pari quelli del diritto aereo.

Il dominio del mare ha potuto affermarsi nella dottrina e nella pratica da parte di singoli Stati finchè la navigazione è restata normalmente più legata alle coste. In proporzione della indipendenza che, per effetto del progresso delle costruzioni e di tutta la tecnica navale, e soprattutto per i mutamenti della forza motrice, le navi son venute conseguendo, ha potuto affermarsi, non solo nella dottrina ma anche nella pratica, la libertà dell'Oceano, riconoscendosi le conseguenze del il suo carattere di cosa comune a tutti i popoli del mondo.

È naturale che, coll'intensificarsi dei progressi della navigazione e dell'interesse che hanno in questa tutti i popoli, il mare debba essere considerato sempre più come cosa comune a tutti, non solo nei ri-

guardi della facoltà di percorrerlo, ma anche in quelli del carattere sociale dell'ordinamento che deve disciplinarla. Sicchè dal carattere di cosa comune a tutti, attribuito al mare, ciascuno Stato non può limitarsi più a derivare la conseguenza negativa della indipendenza della propria navigazione dalla autorità degli altri Stati, ma tutti gli Stati devono indursi a derivare la conseguenza positiva della necessità di un regìme comune. Diventa perciò sempre più evidente che, nell'uso delle vie del mare e dell'aria, il predominio di una Potenza sulle altre non solo riesce dannoso agli interessi ed opprimente per i diritti degli altri, ma deve incontrare la opposizione sempre più energica di tutti gli altri popoli. Se potesse costituirsi la società delle nazioni, è certo che tutto il regime delle acque pubbliche, nel senso internazionale della parola, dovrebbe essere devoluto esclusivamente alla competenza dei poteri federali, che soltanto così potrebbero garantire per tutti le condizioni dell'esistenza, reprimendo e prevenendo ogni abuso, anche l'abuso del diritto, da parte di ciascheduno. Ma queste condizioni sono così imperative che, anche fino a quando la società delle nazioni non sia costituita, dovrà continuare a provvedere in tali rapporti marittimi ed aerei, a quelli che dovrebbero essere i suoi compiti, in òrbita sempre più vasta, la cooperazione di un sempre maggior numero di Stati.

Il compito della futura federazione universale è stato esercitato prima della guerra in modo sempre più abbondante ed efficace ed ancora lo sarà dopo il ristabilimento della pace, per quanto si riferisce ai rapporti di interesse generale, dalla spontanea associazione degli Stati, manifestatasi nel corso del secolo decimonono collo sviluppo del diritto amministrativo internazionale e colla fioritura di quelle Unioni nelle quali non pochi ottimisti aveano voluto vedere altrettanti frammenti della futura federazione universale.

Di questa non erano frammenti; ma contribuivano a prepararla, perchè, come diceva sette anni or sono il Reinsch, allora Professore a Madison e poi Ministro degli Stati Uniti a Pechino, gli individui che hanno sentito il danno della mancanza d'una disciplina universale degli Stati, sperimentando, in tali rapporti regolati dalle Unioni, i vantaggi della loro spontanea cooperazione, dovranno riconoscere sempre più la unità sociologica del mondo e spianare la via alla preparazione della unità del suo ordinamento giuridico.[1]

Il diritto delle acque pubbliche mondiali (mari e fiumi navigabili) dovrebbe essere sviluppato sulla base della uniformità quanto alle

---

[1] Reinsch, *Pubblic international unions; their work and organization,* Boston. Ginn. 1911. Chapter I: *The new internationalism;* e ch. V.

norme e della unione quanto alla costituzione di autorità centrali destinate a farle osservare ed a prepararne il perfezionamento. Ma tale unione dovrebbe differire dalle altre molte sviluppatesi a partire dal 1865, in questo senso, che gli elementi di cooperazione amministrativa comuni a quelle, dovrebbero essere in questa sviluppati e completati; ma, insieme con questi, gli elementi giuridici dei quali nelle unioni del passato si trovano soltanto tracce, dovrebbero fornire il contenuto principale e più importante a questa unione del futuro. E ciò in due modi. Si dovrebbero preparare norme comuni di condotta, criteri comuni di responsabilità e unità di giurisdizione, che potrebbe essere arbitrale come già in vario grado è stato provveduto per la unione postale, per quella ferroviaria e pei la convenzione regolante la telegrafia senza fili; ma il ricorso al giudizio arbitrale dovrebbe essere sempre obbligatorio. Inoltre l'Unione dovrebbe considerarsi come conseguenza di uno stato di fatto, e come uno stato di necessità; sicchè la denuncia da parte dei singoli Stati che la avessero costituita, non potrebbe più essere abbandonata del tutto alla loro iniziativa, o, pur essendo libera, non potrebbe restituire loro in quei rapporti la pienezza di autonomia antecedentemente posseduta.

Delimitato in modo assolutamente e, a tutti gli effetti, uniforme, il mare aperto ed il mare territoriale, la navigazione marittima dovrebbe essere governata come un servizio mondiale, non solo quanto ai diritti ed ai privilegi delle navi ed ai loro limiti, ma anche per la polizia del mare, per le regole dirette a prevenire le collisioni, per l'accertamento in queste delle responsabilità e per il regolamento delle conseguenze e la qualificazione ed il regime di certe navi privilegiate (pescherecce, postali ecc.) o specialmente sorvegliate (Mare del nord, repressione dell'alcoolismo; Mar Rosso ed Oceano Indiano per la sorveglianza del commercio e del lavoro). Alla navigazione marittima di carattere commerciale, dovrebbero essere garantite, col regime uniforme, la immunità e la continuità della sua funzione mondiale. Lo stabilimento e l'amministrazione dei depositi di carbone, e l'uso dei bacini di raddobbo e di rifornimento, dovrebbero essere considerati ed ordinati come funzioni sociali.

Così dovrebbe essere per lo stabilimento e l'uso delle linee telegrafiche sottomarine che, per ragioni evidenti, non potranno essere del tutto eliminate dalla telegrafia senza fili. L'ordinamento dovrà svilupparsene non solo nei limiti della protezione materiale, già esistente, dei cavi e nelle garanzie della loro deposizione e delle loro riparazioni; ma anche per lo stabilimento e la sorveglianza della rete, per la sua amministrazione e le sue condizioni di uso in tempo di pace

ed in tempo di guerra. Sotto l'impero di tale unione e del suo ordinamento, non si avrebbero più linee telegrafiche sottomarine appartenenti ad un solo paese, o a disposizione assoluta di un determinato consorzio formato da alcuni Stati, ma esisterebbe una sola rete sottomarina telegrafica mondiale che, pertinente quanto alla proprietà a varie imprese individuali o sociali o statali, sarebbe tutta insieme soggetta, quanto al regime, alle garanzie ed alle condizioni dell'uso, all'unico Ufficio della Unione; e tutelata come un ramo dei servizi pubblici di utilità internazionale, a beneficio di tutti nelle condizioni normali dei rapporti fra gli Stati ed a beneficio degli Stati che vivessero in condizioni normali, quando taluni dei consociati si trovassero tra loro in istato di guerra.

Questo regime oceanico dovrebbe essere in più modi completato sotto l'ègida della medesima autorità, per costituire tutto un sistema mondiale delle comunicazioni e dei trasporti. Le grandi linee di comunicazione terrestri, dovrebbero, insieme colle grandi linee di comunicazione marittime, costituire due frazioni collegate ed egualmente garantite, di un solo sistema di comunicazioni mondiali. Il concetto fondamentale del regime, dovrebbe essere questo: il sistema delle comunicazioni terrestri e marittime sarebbe considerato un tutto unico, soggetto ad una sola gestione, o per lo meno ad una sola disciplina internazionale. Non solo le grandi vie marittime, ma anche le principali vie terrestri d'importanza internazioniale, dalle ferrovie transcontinentali, già prese in considerazione sotto questo rispetto molti anni or sono dall'Istituto di diritto internazionale, alle grandi vie carovaniere, per la tutela delle quali esiste già un diritto consuetudinario; dovrebbero essere coordinate e regolate come frazioni dell'unico sistema dei trasporti e delle comunicazioni mondiali. D'un lato le grandi linee ferroviarie come quelle dal Nord dell'Atlantico, dal Mar del Nord e dal Baltico al Mediterraneo, le ferrovie del Pacifico e la Transiberiana, sarebbero, insieme colle maggiori linee marittime, parti integranti di questo sistema. Dall'altro il regime internazionale degli stretti e dei canali interoceanici ne sarebbe il completamento. Le norme di garanzia e di tutela collettiva, formulate fin dal 1850 nel Trattato Clayton-Bulwer, in previsione del canale di Panama e mai a questo applicate; e le norme (ispirate a quelle del trattato Clayton-Bulwer) contenute nella convenzione del 1889 per il Canale di Suez ed ancora vigenti, dovrebbero diventare il regime comune dei canali e degli stretti. Siccome tale regime è giustificato dalla funzione mondiale di quelle vie marittime e non dal loro carattere artificiale piuttosto che naturale, nessuna ragione vi sarebbe per non dare ai canali interoceanici ed agli stretti un identico regime.

Inoltre la necessità della garanzia collettiva per un regime che deve implicare una comune disciplina in tempo di pace, ed, in caso di guerra, una collettiva inibizione, è così evidente, che il passaggio dal trattato Clayton-Bulwer al primo e da questo al secondo trattato Hay-Pauncefoote per il Canale di Panama, non può considerarsi se non come una recidiva di errori che dovrebbero ripararsi prima che un'altra guerra ne dimostri praticamente la enormità e ne faccia sentire a coloro stessi che hanno voluto commetterli tutto il peso delle conseguenze.

Nel regime attuale del canale di Panama, la tutela della sua incolumità e della continuità della sua navigazione, è affidata alla potenza militare e marittima degli Stati Uniti d'America, mentre dovrebbe, come per il Canale di Suez, essere affidata alla tutela di tutti gli Stati.

È vero che, durante questa guerra, si è dovuto lamentare la violazione di privilegi pur tutelati da una garanzia collettiva. Ma quelle violazioni, appunto per effetto della garanzia che avrebbe dovuto evitarle, possono come tali essere stigmatizzate e dar luogo ad un diritto di riparazione, o giustificare poi misure severe di prevenzione. Se la garanzia collettiva del Belgio e del Lussemburgo non fosse esistita, l'atto di chi ne ha violata la neutralità avrebbe costituito soltanto un *casus belli* fra quei due Stati ed il loro invasore, senza provocare una controversia di carattere internazionale e senza determinare una responsabilità dell'invasore verso tutti gli altri Stati che, insieme con quello, ne avevano garantita la condizione privilegiata. Se i fatti hanno dimostrato che la garanzia collettiva non vale sempre ad evitare il pericolo della violazione del diritto garantito, sarà logico cercare di circondare in avvenire tali garanzie di più forti e completi presidî. Ma sarebbe assurdo rinunciare perciò al sistema delle garanzie collettive, e affidare la tutela di un interesse, comune a tutti gli Stati, alla buona fede ed alla forza militare di un solo Stato garante, esponendo così l'interesse comune, che pur si è voluto tutelare, al doppio pericolo della mancanza di fede da parte dello Stato che dovrebbe tutelarlo e della insufficienza di forza di quello Stato nell'opporre resistenza all'aggressione di un altro o di altri che volessero violarlo. Tale è ora la condizione del Canale di Panama di fronte al pericolo di aggressione e di danneggiamenti da parte di Stati eventualmente in guerra cogli Stati Uniti d'America.

Un altro Stato potente sul mare, che non avesse partecipato alla garanzia del canale di Panama, non sarebbe obbligato, nè verso gli Stati Uniti nè verso le altre Potenze, a rispettare la immunità di quella

via marittima. D'altronde quello Stato avrebbe, in caso di guerra cogli Stati Uniti, interesse a render lungo e difficile alla flotta americana il passaggio dall'Atlantico al Pacifico. Ed i neutrali, che non avrebbero avuto parte nella creazione di quella garanzia, non avrebbero d'altronde alcun titolo giuridico per reagire contro chi fosse responsabile del danneggiamento del canale. Basta considerare la eventualità di tale pericolo futuro, per ritenere non solo logico ma anche probabile che, dopo questa guerra, il governo degli Stati Uniti, rinunci ad un esclusivismo di tutela ispirato da un concetto errato dell'indole e del valore della garanzia e ad un criterio esagerato della dottrina di Monroe, e ritorni al principio originariamente sostenuto nel 1850, della immunità del canale assicurata dalla garanzia collettiva di tutti gli Stati marittimi.

Le stesse considerazioni giustificherebbero la estensione a tutti i fiumi navigabili, dei principi stabiliti per i grandi fiumi europei dagli articoli 108-117 dell'Atto finale di Vienna del 9 giugno 1915, e dagli articoli concernenti la navigazione del Reno del 24 marzo dello stesso anno. La Commissione regolatrice potrebbe essere composta per ciascun fiume dai soli ripuarii, purchè il regime fosse identico per tutti i fiumi. Poichè il criterio distintivo dei fiumi internazionali è la loro navigabilità dal mare, non v'è alcuna ragione per non estendere ai fiumi navigabili che scorrano rispettivamente nel territorio di un solo Stato, la medesima regola e per non estendere il regime dei fiumi europei a tutti i fiumi non europei. Non v'è ragione perchè un consorzio di più Stati il cui territorio sia percorso da un medesimo fiume, debba essere soggetto verso i terzi Stati ed i loro sudditi, a maggiori obblighi ed a più gravi limiti delle facoltà derivanti dalla sovranità territoriale, di quello che la sovranità di uno Stato nel cui territorio scorra interamente un fiume navigabile dal mare.

Tutti i fiumi che si trovino in tali condizioni di navigabilità, dovranno dunque essere soggetti, dal primo punto navigabile fino al mare, alle medesime condizioni di uso quanto ai diritti dei terzi, senza distinzione fra fiumi europei, asiatici, americani ed africani e colla abolizione di tutti i regimi particolari come quelli del Niger e del Danubio. Una ragione di più milita dunque, nei riguardi di quest'ultimo fiume, per dover considerare come non esistenti i patti del capitolo VI: art. 24-26 del Trattato di pace degli imperi centrali e dei loro alleati colla Rumania.

La Unione avrà, come le altre, funzioni tecniche ed amministrative di coordinamento e di sorveglianza; funzioni giuridiche di pre-

parazione di norme; sorveglianza della loro esecuzione; assunzione della tutela degli interessi comuni in caso di guerra e risoluzione arbitrale delle controversie relative alla navigazione in quelle acque. In tutto questo vastissimo campo di rapporti, la cooperazicne, diventata sempre più necessaria, sarà fattore di progresso ed elemento di garanzia per gli interessi collettivi. E sarà nel tempo stesso fattore potente di educazione per quella coscienza collettiva mondiale che dovrà essere, o prima o poi, l'origine di una duratura Società delle Nazioni.

III.

Il diritto marittimo di guerra pareva avviato alla codificazione uniforme prima del conflitto mondiale. Come i risultati della Conferenza diplomatica di Bruxelles del 1874, e dei lavori dell'Istituto di diritto internazionale del 1880, avevano preparato il Regolamento circa le leggi e gli usi della guerra terrestre annesso alla seconda Convenzione dell'Aia del 1899 ed alla quarta del 1907, così le varie modificazioni frammentarie del diritto marittimo effettuate dal 1856 al 1909 e il manuale delle leggi della guerra marittima approvato dall'Istituto di diritto internazionale nella sessione di Oxford del 1913, sembravano spianare la via ad una prossima codificazione di tutto il diritto della guerra marittima. Senonchè l'esperienza delle ostilità che continuano da oltre quattro anni, mentre renderà necessario un rifacimento della codificazione del diritto della guerra terrestre, costringerà anche a modificare notevolmente gli elementi che si credevano già preparati per la codificazione del diritto della guerra marittima. Il rinnovamento dovrà operarsi sotto tre punti di vista: quello della distinzione dei legittimi ed illegittimi belligeranti; quello della distinzione fra ostilità lecite e vietate; e quello della disciplina dei rapporti fra belligeranti e neutrali.

A) Quanto al primo punto, nel 1856 pareva limitata la qualifica di belligeranti legittimi alle sole forze militari regolari degli Stati in guerra, escludendosi definitivamente da tale categoria le navi corsare. Ma, col procedere del tempo, si è potuto sperimentare che, in materia di navi non militari e pur combattenti, gran parte di quanto era stato, a dir così, eliminato per la porta, era venuto a poco a poco rientrando con poche modificazioni per parecchie finestre, riproducendo da ultimo una condizione non molto dissimile da quella che era derivata prima dalla pratica dell'armamento in corsa, durata fino al 1856, limitatamente alle navi mercantili della bandiera dei

belligeranti. Le navi ausiliarie, le flotte volontarie, gli obblighi militari relativi alla costruzione ed all'uso eventuale delle grandi navi di linee sussidiate, da parte della marina militare dello Stato; le sempre più larghe deroghe dal divieto di trasformazione di navi mercantili in navi da guerra durante le ostilità; hanno finito per ricostituire, sia pure con maggiori garanzie della osservanza delle norme convenzionali e delle consuetudini di diritto marittimo, un equipollente della guerra in corsa, che del resto, anche per motivi di ordine tecnico, non avrebbe potuto continuare fino ad ora quale era stata praticata prima della Dichiarazione di Parigi.

Un dubbio resta e dovrà essere risolto, per quanto si riferisce alle navi mercantili armate. È generalmente riconosciuta alle navi di commercio la facoltà, di cui dispone l'articolo 209 del nostro codice per la marina mercantile, di difendersi, se aggredite anche da navi da guerra. Da tale facoltà deriva la conseguenza che, soccombendo quella nave mercantile nella resistenza, l'equipaggio debba fruire della condizione dei prigionieri di guerra. Ciò implica la legittimità di un armamento e di eventuali atti difensivi di ostilità da parte delle navi mercantili.

In quali limiti dovrà essere contenuto questo armamento ed in quali condizioni dovranno verificarsi quegli atti difensivi, perchè la nave in questione non perda il carattere di nave mercantile, o non lo perda che acquistando tutti i privilegi della nave da guerra, senza cadere nella condizione della nave corsara, cioè di una nave fuori della legge per tutti gli Stati aderenti alla Dichiarazione di Parigi?

Nelle condizioni attuali non potrebbe risolversi con certezza tale questione. Sarà necessario pertanto determinare i limiti consentiti a tale armamento; e, quanto all'uso delle armi, dovrà inoltre determinarsi se debba essere sempre successivo all'inizio dell'assalto, o se possa in certi casi essere anche preventivo. Se ciò non si ammette, il divieto della ostilità preventiva equivarrà a rendere quasi impossibile la difesa della nave mercantile dagli attacchi dei sottomarini. Se si ammette, senza il consenso di tutti gli Stati, tale ostilità preventiva, il belligerante contro i cui sottomarini sia stata iniziata la ostilità da una nave mercantile armata, potrà trattarla come nave corsara ed applicare al comandante di quella le disposizioni del proprio diritto penale militare di guerra. Anche nei riguardi dei neutrali, si riproduce la stessa difficoltà, perchè secondo che si sarà o non si sarà raggiunto un accordo circa la possibilità e i limiti di armamento delle navi mercantili dei belligeranti, si potranno o non si potranno applicare a quelle dai neutrali le condizioni della XIII[a] convenzione

dell'Aja del 1907, per limitare a danno di quelle l'uso dei porti e delle altre acque territoriali di uno Stato neutrale. L'articolo 10 di quella convenzione che dichiara compatibile colla neutralità di una Potenza il semplice passaggio per le sue acque territoriali di navi da guerra o prede appartenenti a belligeranti, dovrà essere modificato rispetto a queste in modo da escludere che quel passaggio diventi una rotta abituale per sfuggire agli attacchi del nemico. E sopratutto dovrà o vietarsi che quella rotta, sostituita a quella di alto mare diventi abituale per le navi mercantili armate, od ammettersi anche nelle acque territoriali di uno Stato neutrale la caccia data a quelle navi dalle navi da guerra del nemico.[1]

Nè minor bisogno di revisione avrà la categoria delle navi privilegiate. Quanto a quelle ospitaliere, può considerarsi come una codificazione in gran parte corrispondente alle condizioni ed alle esigenze attuali quella della decima convenzione dell'Aia del 1907 e quella del Manuale di Oxford del 1913 dell'Istituto di Diritto Internazionale.

Però al principio sancito dall'articolo 49 di questo Manuale circa la cessazione delle immunità, sarà necessario dare uno sviluppo che, assicurando da ogni violazione da parte del privilegiato, sottragga anche il giudizio della sua condotta e l'applicazione delle sanzioni all'arbitrio del suo nemico. L'articolo 49 fa decadere dal privilegio che loro compete, le navi privilegiate che partecipino in qualsiasi guisa alle ostilità, o commettano altri atti interdetti ai neutrali come l'assistenza ostile; e determina la stessa decadenza se, intimata a quella nave la visita, essa cerchi di sottrarvisi colla forza o colla fuga. La facilità di accuse di questo genere, delle quali non siasi potuta verificare l'attendibilità prima della repressione, nè dimostrarla dopo che questa sia avvenuta, o dopo che la nave abbia potuto sfuggire ed arrivare alla destinazione, o sia stata affondata, renderebbe consigliabile di completare la funzione neutrale delle navi ospitaliere con una effettiva loro sorveglianza da parte dei neutrali, che rendesse impossibili gli abusi da una parte e le accuse e le repressioni arbitrarie dall'altra. Poichè ai neutrali si ricorre per la protezione dei sudditi degli Stati belligeranti presso i loro nemici, per l'internamento e la custodia di talune categorie di prigionieri di guerra, per la sorveglianza del trattamento di questi da parte del nemico e per

---

[1] V. *Correspondence with the Netherland' s Governement respecting defensively armed British vessels.* Cd. 8690: Cfr. Oppenheim, *Die Stellung der feindlichen Kauffartheischiffe im Seekriege* in *Zeitschrift für Völkerrecht,* VIII Band, pag. 154-169; e Earl of Loreburn, *Capture at Sea,* London, 1914.

le inchieste circa le violazioni del diritto di guerra, non potrebbe giudicarsi se non corrispondente alla loro missione, questa sorveglianza da loro esercitata sulle navi privilegiate, che eliminerebbe tutta una serie di contestazioni, prevenendone la degenerazione fino all'estremo della rappresaglia.

Così il privilegio delle imbarcazioni pescherecce e di quelle adibite al traffico locale dipenderà, nella sua sussistenza e nei suoi limiti, dallo sviluppo e dai limiti della guerra sottomarina.

L'articolo 3 dell'undecima convenzione dell'Aja del 1907 riconosce alle navi di tali categorie appartenenti ai belligeranti l'esenzione dalla cattura da parte del nemico, subordinando il privilegio (Al. 2°) alla condizione di non contribuire in alcuna guisa alle ostilità. Tale privilegio, esteso alle navi destinate alla navigazione fluviale, è riprodotto nell'articolo 7 del Manuale di Oxford del 1913 dell'Istituto di Diritto Internazionale, insieme colla condizione di non partecipare direttamente od indirettamente alle ostilità. Ora la estensione data, durante le recenti ostilità, al blocco, e sopratutto lo sviluppo della guerra sottomarina, importano una più ampia e varia possibilità di contributo diretto od indiretto alle ostilità da parte di quelle categorie di navi minori, mediante esplorazione, informazioni, e rifornimento di combustibile in mare; e da tale possibilità deriva pur l'altra di ravvisare un pericolo per ciascun belligerante anche in quella piccola navigazione da parte del nemico e di essere giustificato a vietarla senza eccezione ed a procedere alla cattura anche delle navi di quella categoria che siano colte navigando in violazione di tale divieto.

B) Quando al blocco, anche se non dovessero essere modificate le regole della Dichiarazione di Parigi e di quella di Londra, sarebbe modificato, per effetto delle mutate condizioni tecniche della guerra marittima, il loro valore specifico. La Dichiarazione del 1856 nel porre la effettività del blocco come condizione del suo carattere obbligatorio, definiva per blocco effettivo quello « mantenuto con una forza effettivamente sufficiente per impedire l'accesso alla costa del nemico ». Pur ammettendo col WESTLAKE [1] che il significato di tale condizione « non sia quello di impedire in modo assoluto la violazione della linea di blocco, ma quello di rendere estremamente pericoloso il tentativo di violarla », resta sempre inevitabile un mutamento della specifica effettività del blocco, corrispondente al mutare della efficienza e della mobilità dei mezzi usati per farlo valere.

Sussiste sempre l'accordo generico delle opinioni e delle pratiche

---

[1] *International Law; War*, pag. 228, Cambridge 1917.

circa la effettività del blocco: questo non può considerarsi come obbligatorio quando costituisca soltanto un pericolo per le navi che tentino di violarlo, ma bensì quando costituisca per quelle un ostacolo solo eccezionalmente superabile. Ma coll'aumentare, non preveduto sessant'anni or sono, della portata dei cannoni; col perfezionamento ed il vario impiego delle mine; sopratutto collo sviluppo e la varia possibilità d'impiego, non preveduti adeguatamente nemmeno nel 1909, dei sottomarini, la effettività del blocco, pure in quel senso relativo concepita, può conseguirsi ora in una estensione lungo le coste ed in una profondità verso l'oceano, che non erano ammissibili nelle condizioni delle ostilità marittime sperimentate prima di questa guerra. La pretesa di estendere il blocco a zone marittime come quella del Baltico, del mare del Nord, della parte orientale dell'Atlantico e del Mediterraneo, resta sempre anche ora non corrispondente nè al concetto fondamentale del blocco, nè alle condizioni tecniche di una effettività anche così relativamente concepita. Ma d'altronde i limiti di estensione e di profondità considerati non superabili da un blocco valido ancora nell'ultimo quarto del secolo scorso, sono stati necessariamente molto superati per effetto delle mutate possibilità tecniche della guerra moderna. La definizione specifica del blocco valido in rapporto con tali possibilità, dovrà essere uno degli elementi più importanti della revisione del diritto marittimo di guerra. Ed, indipendentemente dalle condizioni materiali della possibilità di far valere la segregazione della zona bloccata, dovrà riprendersi in esame tutto il concetto fondamentale del blocco in rapporto coi fini stessi della guerra e colle conseguenze che da questa possono derivare nei rapporti fra bloccato e bloccante e fra questo e neutrali. Dovrà il blocco essere soltanto una segregazione di un punto o di una parte limitata del territorio di uno Stato, rispetto alla quale si possa sostenere, sia pure nel senso relativo suaccennato, la effettività? Ovvero potrà il blocco trascendere fino alla segregazione di tutti i rapporti di uno Stato nemico e del suo commercio cogli altri Stati? E, pur ammettendone in questi limiti il carattere di atto ostile lecito nei riguardi del nemico, dovrà ammettersene la validità e la corrispondente obbligatorietà nei riguardi dei neutrali? Tutte queste indagini dovranno essere applicate alla revisione della Dichiarazione di Parigi e del primo capitolo di quella di Londra.

Nè è fuor di proposito comprendere quest'ultima fra i fondamenti della futura revisione del diritto di guerra marittimo. La Dichiarazione di Parigi non è stata finora mai denunciata dagli Stati che avevano contribuito a formularla, o che vi avevano successiva-

mente aderito. Quella di Londra, non ratificata dalle varie Potenze contraenti; poi spontaneamente osservata in parte durante il primo periodo questa guerra dagli Stati belligeranti; e da ultimo messa da loro esplicitamente e completamente da parte, resta sempre, ad onta di tutto ciò, fornita d'una grande autorità morale. Infatti i rappresentanti degli Stati congregati a Londra nel 1908, adottando, nel Febbraio del 1909, come parte integrante della Dichiarazione, il rapporto del Comitato di redazione, riconoscevano, d'accordo del Comitato stesso, che la Dichiarazione non dovea considerarsi come un sistema di norme nuove volute e formulate dagli Stati, ma bensì come la espressione di regole « corrispondenti ai principi generalmente riconosciuti di diritto internazionale ». Sicchè il fine assegnato alla Conferenza di Londra era riconosciuto come quello non già di disporre ex novo, ma bensì di raccogliere, definire, coordinare, e completare « quanto potesse considerarsi già in questa materia come diritto consuetudinario ».

In quanto riguarda la distruzione delle navi mercantili nemiche e neutrali, pare che ora la rappresaglia abbia già traviata la condotta dei belligeranti fino agli antipodi dal punto cui si credeva di essere arrivati colle norme di garanzia riconosciute prima di questa guerra. Ma il peggio è che a tali estremi non preveduti di misconoscimento d'ogni garanzia, si è giunti non soltanto per effetto di rappresaglia, ma in parte anche in conseguenza delle nuove condizioni di fatto nelle quali la guerra marittima si combatte.

Si era giunti alla affermazione della regola del non affondamento dopo la cattura, così delle navi mercantili nemiche come di quelle neutrali. Per le prime, la cattura e la conservazione fino alla aggiudicazione giudiziaria, consideravansi corrispondenti alla regola e la distruzione non ritenevasi giustificata che eccezionalmente in caso di necessità assoluta. (BLUTSCHLI, *Diritto internazionale codificato*, articolo 672; FIORE, *Diritto internazionale codificato*, art. 1494-6). Per le navi mercantili neutrali il divieto della distruzione consideravasi come assoluto. Una tendenza meno liberale nei riguardi del catturato, distingueva la distruzione della preda nemica che era più largamente concessa in caso di necessità, abbandonata all'apprezzamento del catturante, dalla distruzione di prede neutrali più fortemente vietata, e sempre sottoposta alla condizione di salvataggio dell'equipaggio e delle carte di bordo. (WESTLAKE, *International Law-War*, cit.; pag. 318).

La Dichiarazione di Londra ammetteva eccezionalmente, sotto tali condizioni, l'affondamento delle navi neutrali catturate: purchè si avessero le prove della loro suscettibilità alla condanna e purchè dalla loro conservazione e dal loro trasporto fino ad un porto sicuro, potesse

derivare un grave pericolo per il catturante. La condizione dei gravi elementi di prova a carico del catturato, è rafforzata nel commento del comitato di redazione della Dichiarazione di Londra, così da indurre a credere sufficienti le garanzie assicurate da questa alle navi catturate.

Ma le nuove condizioni della guerra marittima hanno sconvolto, insieme con tante altre cose, anche tutto questo sistema di garanzie. D'un lato v'hanno contribuito il largo uso delle mine; i campi di mine stabiliti a complemento di blocchi sempre più vasti; e la poca praticabilità di talune fra le norme stabilite nella ottava Convenzione dell'Aja del 1907, circa l'uso delle mine sottomarine automatiche di contatto; dall'altro le necessarie conseguenze dell'uso dei sottomarini per la caccia delle navi mercantili nemiche e per la sorveglianza della marina mercantile neutrale. Il sottomarino non può, senza grave pericolo, avventurarsi nella scorta di una nave catturata fino ad un porto, non del tutto prossimo, della propria bandiera. Avvenuta dunque, per opera di un sottomarino, la cattura, le condizioni richieste per giustificare l'affondamento dall'articolo 49 della Dichiarazione di Londra, non sono più eccezionali, ma, rispetto al sottomarino catturante, si verificano normalmente. Anzi si verificano non solo nei riguardi del catturante in ragione del pericolo che per esso deriverebbe dalla scorta prolungata della preda, ma anche nei riguardi del catturato per la più comune presunzione della colpa. La enorme estensione data, durante queste ostilità, al blocco; il divieto fatto a tutti da ciascun belligerante di commerciare col proprio nemico; e la pretesa dei belligeranti di imporre sovente ai neutrali lo scalo nei propri porti e la vendita in questi della loro merce anche se non di contrabbando, per impedire che giunga al loro nemico, costituiscono una serie di nuovi elementi per la presunzione della colpa a carico di tutte le navi anche neutrali che siano catturate in determinate zone, o con determinate direzioni. Inoltre la nave mercantile, nemica o neutrale, resistendo colla forza alla visita, perde, secondo la pratica più recente, ogni titolo di immunità. Se è nave mercantile d'un belligerante è trattata come nave da guerra quando resista ed è esclusa dai benefici del diritto di guerra quando prevenga l'aggressione assaltando la nave da guerra nemica. Se è nave mercantile neutrale trovasi in una condizione contestabile nel primo caso ed assolutamente destituita di argomenti di difesa nel secondo.

L'armamento delle navi mercantili dei belligeranti ha ora appunto lo scopo di metterle in condizione di poter resistere agli assalti dei sottomarini. L'armamento delle navi mercantili neutrali è diretto

egualmente a render possibile da parte di quelle la resistenza ad una eventuale aggressione proditoria. L'uso frequente di una bandiera neutrale da parte di navi mercantili di un belligerante, combinato con quelle condizioni di armamento, costituisce un elemento di presunzione del proposito della resistenza. Da questa deriva la probabilità di un grave pericolo per il sottomarino che con tali navi si incontri. Ammesso dunque l'uso dei sottomarini per tutte le operazioni che possano compiersi da parte delle navi da guerra, si cadrebbe di necessità nella giustificazione da parte di quelli della pratica dell'affondamento anche se non si prendesse le mosse dal proposito di distruggere in ogni guisa tutti i rifornimenti del nemico e se non si fosse indotti ad inveire su quello dalle ragioni della rappresaglia. Basterebbe questa probabilità della resistenza e dell'attacco preventivo da parte della grande nave mercantile armata, e questa condizione favorevole della sua resistenza e favorevolissima del suo attacco, per togliere all'azione dei sottomarini il carattere di una campagna di caccia e di cattura, trasformandola in una campagna di distruzione.

La proibizione di impiegare i sottomarini nelle operazioni di guerra non presenta il minimo grado di probabilità. Il loro uso illimitato, non solo per combattere il nemico, ma anche per esercitare la polizia del mare nei riguardi della navigazione mercantile nemica e neutrale, renderebbe in avvenire, come ha reso durante questa guerra, impraticabili tutti i divieti ed i limiti che si volessero per quelli rinnovare contro l'affondamento delle navi di commercio nemiche e neutrali. Un mezzo per limitare tante distruzioni arbitrarie e tanta strage di vite umane, sarebbe, il riconoscimento della immunità della proprietà privata dalla cattura e dalla confisca nella guerra marittima come in quella terrestre, eccettuato il contrabbando e senza distinguere fra merci appartenenti a belligeranti ed a neutrali. Ma da questa regola, cui pareva si avvicinassero le Potenze nel principio di questo secolo, siamo ora più lontani che mai. Solo fine non utopistico parrebbe quello di limitare l'uso dei sottomarini alle ostilità contro le forze militari marittime del nemico e tutto al più al blocco limitato secondo il criterio della Dichiarazione di Parigi, sottraendo loro, per accordo fra le varie Potenze, la polizia del mare nei riguardi della sorveglianza del commercio nemico e neutrale.

Come le regole relative al blocco ed insieme con queste, dovranno essere dunque rivedute ed in parte rinnovate anche quelle relative ai mezzi leciti di ostilità ed ai limiti del loro impiego nella guerra marittima. E non sulla base del divieto assoluto, che la esperienza ha dimostrato ormai irrealizzabile, di armi o di mezzi nuovi; ma bensì su quella

di un limite imposto ai loro obbiettivi, potrà evitarsi nelle guerre future il riprodursi d'una parte di quelle conseguenze dolorose che da quattro anni sono venute derivando dagli eccessi della guerra marittima.

IV.

C) Come, dopo avere ammesso il concetto generico circa la validità del blocco, è necessario lo studio di stabilire con precisione e di far valere con uniformità le condizioni specifiche della sua effettività; così, circa il contrabbando di guerra e circa tutto quanto riguarda il commercio dei neutrali, sarà necessario riprendere in considerazione tutte le vecchie controversie, per giungere alla formulazione di norme che siano in rapporto colle esigenze derivanti dalle nuove condizioni della guerra, e specialmente della guerra marittima. Prima di tutto si dovrà riprendere in esame quella questione della immunità della proprietà privata nemica dalla cattura e dalla confisca, che, prima della guerra attuale, aveva acquistato molti partigiani anche nella Granbretagna. In relazione a tutto il commercio marittimo durante la guerra in un caso; e in relazione al solo commercio neutrale nell'altro, sarà necessario distinguere i trasporti leciti da quelli vietati. Per la constatazione di questi ultimi secondo l'indagine diretta, o secondo quella indiretta nel caso del convoglio, si dovrà venire ad un dibattito che decida fra la soluzione contraria ai privilegi del convoglio, tradizionale in Inghilterra, e quella favorevole prevalsa fra gli altri Stati europei. Il carattere eccezionnale attribuito recentemente dal governo brittanico alla autorizzazione del convoglio olandese; e le critiche che tale concessione, anche così caratterizzata, ha provocato nella Granbretagna, dimostrano quanto sarà per riuscire difficile un accordo di tutti gli Stati su questo punto. Tanto più ciò risulta evidente in conseguenza del fatto che, mentre la concessione del convoglio, esonerato da visita diretta in alto mare, pur in via eccezionale e sotto la condizione di ampie garanzie, nei riguardi del carico, è stata oggetto di aspre critiche in Inghilterra come implicante la rinuncia ad un diritto incontestato; d'altronde l'adattamento a riconoscere il carattere eccezionale della concessione, da parte del governo olandese, ha determinato dissidii in Olanda e vi ha suscitato contro quel governo critiche non meno aspre. Il Ministro della Marina dei Paesi Bassi che erasi dichiarato deciso a far partire il convoglio indipendetemente dall'accordo e senza preoccuparsi delle rimostranze britanniche, sostenendo e facendone valere con la flotta la immunità senza condizioni, ha dovuto dare le di-

missioni nel momento in cui si consumava la capitolazione diplomatica del suo governo. E la riserva dei propri diritti, alla cui enunciazione esplicita l'Olanda in tale occassione ha dovuto rinunciare, risultava implicitamente, insieme con una tacita protesta, dalla alta distinzione che la Regina in quello stesso momento conferiva al Ministero dimissionario.

Circa il contrabbando, dovrà, nelle condizioni attuali di commercio nemico e neutrale, farsi una decisione preliminare: Se ad un belligerante sia lecito di vietare ai terzi ogni commercio col proprio nemico. Risolto questo punto, dopo il quale soltanto potrà procedersi ad una definizione del contrabbando, dovrà, sulla base della Dichiarazione di Londra, procedersi ad una scelta e ad un contemperamento fra gli elenchi più ristretti e quelli più comprensivi del contrabbando Ciò dovrà farsi non già con una revisione rispettivamente singolare del diritto marittimo, operata dai vari Stati, ma con una revisione unica di quel diritto effettuata uniformemente da tutti gli Stati civili sul modello della Dichiarazione di Londra. Stabilito l'elenco e la definizione del contrabbando, la questione del viaggio continuo non potrà più limitarsi al solo contrabbando assoluto, essendo, nel sistema attuale delle comunicazioni, impossibile restringere la definizione di *base* alle sole località che come tali potevano valere nel sistema delle comunicazioni terrestri e marittime di altri tempi.

La decisione di questi punti sarà tanto più urgente in quanto chè non solo varrà a prevenire dubbî e possibilità di conflitti futuri fra belligeranti e neutrali, ma potrà anche evitare che in avvenire una guerra localizzata diventi, per effetto di un dissidio irriducibile circa i diritti e gli obblighi dei neutrali, una guerra generale, come, nel caso del conflitto attuale, è accaduto per gli Stati Uniti d'America e per tutti gli altri Stati americani che li hanno seguiti.

Quella codificazione che si era iniziata colla Dichiarazione di Parigi, e che era sembrata tanto progredita sulla via del compimento per effetto della Dichiarazione di Londra, dovrà dunque essere ripresa in esame ed in buona parte rifatta. I rappresentanti delle Potenze dovranno però guardarsi sopratutto dal ricadere nell'equivoco dal quale i plenipotenziarî sono stati sedotti a Londra, dove, in troppo numerosi punti dibattuti, parve bastasse un accordo apparente e formale conseguito, a prezzo di omissioni e di reticenze, colla combinazione di formule ambigue e di una verbale simmetria di regole inapplicabili. Essi dovranno dedicare ogni cura a risolvere effettivamente le difficoltà; a far veramente corrispondere un rinnovato diritto positivo uniforme alle uniformi risultanti del contrasto fra gli interessi

e le pretese dei belligeranti e le esigenze e le pretese dei neutrali. Ma in tutto quanto l'accordo non avrà potuto essere raggiunto, essi dovranno apertamente proclamare che il dissidio persiste, sdegnando la virtuosità troppo abusata finora delle formule vaghe e reticenti. Così non si creeranno più illusioni con regole ambigue quali quelle che, insinuatesi in passate codificazioni, tanto danno hanno prodotto alla preparazione morale ed intellettuale di molte popolazioni prima di questa guerra e tanto hanno contribuito a far germogliare quel fondo di scetticismo, che già esisteva anche prima, circa la efficacia delle codificazioni del diritto internazionale.

Una conseguenza necessaria di tali accordi sarà la costituzione della Corte internazionale delle prede, rendendo con questa effettiva, sia pur modificandola in parte, la dodicesima convenzione dell'Aja del 1907. Per applicare le norme di un diritto internazionale uniforme, evitando la irriducibilità delle applicazioni disformi fattene rispettivamente nei singoli paesi, dovrà crearsi una giurisdizione unica, suprema nei poteri e definitiva nei responsi, la cui autorità sia la sintesi di quelle dei vari Stati che la avranno costituita ed il cui responso sia sempre, rispetto alle legislazioni ed alle giurisdizioni di ciascuno dei paesi civili, la definitiva ed immutabile applicazione e la più certa ed autorevole interpretazione di un diritto uniforme da tutti gli Stati insieme costituito.

Nè potranno, contro la costituzione di tale giurisdizione suprema e contro il prevalere dei suoi poteri su quelli delle giurisdizioni supreme dei singoli Stati, risollevarsi le obbiezioni fatte, a proposito della Dichiarazione di Londra, contro il prevalere della giurisdizione internazionale delle prede. Tali obbiezioni avevano indotto molte Potenze marittime a lasciare senza ratifica la dodicesima convenzione del 1907 ed avea fatto restare senza la ratifica di tante Potenze marittime la Dichiarazione di Londra.

Uno dei fini cui tendono con più intenso fervore tutti gli Stati che ora sono nostri alleati, e che non vengono misconosciuti nemmeno dagli Stati che ora sono nostri nemici, è la costituzione della Lega delle Nazioni. Il concetto informatore di questa lega è per sè eminentemente federativo ed implica l'esistenza di una suprema giurisdizione federale che, per tutti gli elementi di diritto e di vita comune, sia superiore alle giurisdizioni supreme dei singoli Stati.

Ma se pure la Lega delle Nazioni non potesse fin d'ora costituirsi, basterebbe la corrente di idee e di sentimenti che è stata suscitata dalla tendenza verso la sua costituzione, per renderne possibile alcuni frammenti. Tali sarebbero la codificazione e la coordinata

applicazione delle regole uniformi relative a quei rapporti internazionali che ormai, per effetto della universalità ed uniformità della loro manifestazione e del loro sviluppo e per la solidarietà universale delle loro conseguenze, sono i più maturi per la uniformità del regime legislativo e giudiziario.

V.

La codificazione dovrebbe riuscire per il diritto aereo, così di pace come di guerra, molto più facile e più rapida. La disciplina dei mezzi nuovi di comunicazione, di trasporto, d'offesa e di difesa, e il suo coordinamento internazionale, incontrano naturalmente minori impedimenti che non il regime dei mezzi più vecchi, rispetto ai quali, per arrivare ad un ordinamento uniforme, è necessario vincere la resistenza degli ordinamenti singolari e delle singolari tradizioni. Il telegrafo elettrico, appena nato, ha potuto essere argomento d'un Trattato d'Unione stipulato nel 1865. La posta, tanto più antica, non ha potuto essere governata da analoghe stipulazioni che dieci anni più tardi.

Non appena la telegrafia senza fili e la locomozione aerea ebbero conferito un interesse pratico alla qualifica giuridica dello spazio aereo ed al regime delle comunicazioni e dei trasporti lungo quelle eccelse vie per tanto tempo e sempre invano tentate, gli Stati civili si avviarono rapidamente a determinarne la disciplina e il coordinamento internazionale. La « Conferenza Internazionale per la navigazione aerea » riunita a Parigi il 18 Maggio 1910 per iniziativa del governo francese, poneva le basi di un diritto internazionale aereo di pace. In quella conferenza era sostenuta con vigore la proposta di creare un « Ufficio Internazionale della Navigazione aerea » che dovesse promuoverne dovunque il progressivo sviluppo.[1]

Nella prima e nella seconda Conferenza dell'Aia, s'era iniziato il tentativo dei nuovi ordinamenti del diritto aereo di guerra. L'Istituto di diritto internazionale nella Sessione di Madrid del 1911 discuteva ampiamente un progetto completo compilato dal FAUCHILLE sul regime giuridico degli areostati così nei rapporti pacifici come in quelli ostili, ma non arrivava che alla approvazione di quattro risoluzioni di massima; tre relative al tempo di pace ed una, del resto troppo vaga, relativa al tempo di guerra, e così concepita: « La

---

[1] V. *Conférence internationale de la Navigation aérienne — 18 Mai — 29 Iuin 1910,* Paris, Imprimerie Nationale, 1910.

guerra aerea è permessa; ma alla condizione di non presentare, per le persone o per le proprietà della popolazione pacifica, pericoli più gravi di quelli derivanti della guerra terrestre o marittima. » Il Comitato giuridico internazionale della aviazione promoveva due Congressi, il primo riunito a Parigi dal 31 Maggio al 2 Giugno 1911, l'altro a Ginevra il 28 e 29 Maggio 1912. Nel primo erano approvate alcune regole relative alla nazionalità delle navi aeree e alle norme della circolazione; nel secondo alcune altre concernenti la qualifica territoriale degli areostati viaggianti. Una proposta tendente a vietare in guerra l'uso di esplosivi da parte di areostati, era eliminata colla questione pregiudiziale dal primo dei due congressi.

La Commissione dell'Istituto di diritto internazionale, convocata a Parigi il 6 e 7 Ottobre 1911, coll'incarico di indicare gli argomenti cui l'Istituto dovesse dedicare con maggior solerzia studi che potessero riuscire preparatori della terza conferenza della pace, aveva indicato, fra gli altri, anche il regime delle aereonavi in tempo di guerra.

Il Congresso di Madrid della « International Law Association » approvava nella sua sessione dell'Ottobre 1913 il concetto della sovranità dell'aria e del diritto dei terzi alla concessione del libero passaggio.

Il merito di una delle prime iniziative in argomento di codificazione sistematica del diritto aereo, spettava al Comitato ordinatore che, sotto il patronato del Municipio di Verona, aveva convocato in questa città il primo congresso giuridico internazionale per il regolamento della locomozione aerea che vi si riuniva dal 31 Maggio al 2 Giugno 1910. I lavori del congresso erano preordinati secondo un ben costrutto disegno, comprendendo la determinazione della natura giuridica dello spazio aereo e dell'aviazione in rapporto colla atmosfera navigabile; e la formulazione di norme d'ordine interno di diritto pubblico e di diritto privato e di norme di diritto internazionale. Il programma relativo allo studio di queste ultime era notevole così per la sua ampiezza come per la prudenza della sua specificazione, limitandosi allo studio del regime giuridico aereo internazionale dell'aviazione; a quello delle probabili conseguenze dell'aviazione sullo sviluppo delle ostilità e sul diritto di guerra; ed a quello della possibilità di costituire una unione internazionale e di adombrare fin d'ora le principali sue regole costitutive. I voti discussi ed approvati da quel congresso si riferirono alla determinazione della nazionalità delle navi aeree; alla polizia dell'atterramento ed ai rapporti in tal caso fra l'aeronauta ed il proprietario del fondo; al carattere giuridico dello spazio aereo nei riguardi del diritto di pro-

prietà e delle sue conseguenze; del diritto di sovranità, e delle sue conseguenze e del diritto di passaggio; alla responsabilità per danni recati dalle aeronavi ed alle aeronavi, ed alla assicurazione, rimandando a successive riunioni le altre parti del programma.

Mentre il diritto aereo di guerra aveva avuto minore preparazione di studi e di progetti durante la pace, l'esperienza è venuta a più riprese durante le ultime guerre eliminando da quello le pretese assurde ed ispirando e correggendo via via gli ordinamenti singolari e quelli concordati fra le varie Potenze. Fin dai primordi della navigazione aerea e quando questa era limitata ai tentativi della dirigibilità dei palloni, è bastata la evidenza del carattere non dissimulabile del loro passaggio, per far cadere appena avanzata la pretesa di assimilare gli aeronauti nemici alle spie. D'altronde è bastata la constatazione del fatto che l'aeronauta, Monsieur Jourdain dello spazio aereo, fà della esplorazione anche senza volerlo, per determinare nei rapporti internazionali un trattamento degli areostati stranieri diverso da quello fatto agli altri veicoli. Anche in tempo di pace, il passaggio dallo spazio aereo superiore a certe località può e deve, per la sicurezza dello Stato, essere vietata; e gli stranieri che violino questo divieto sono passibili di condanna per spionaggio o tentativo di spionaggio come quei tre aeronauti tedeschi che, nell'Aprile del 1914, volarono sopra Perm; e, quantunque sostenessero che stavano studiando le correnti atmosferiche, furono processati e condannati a sei mesi di carcere. La Granbretagna, prima di questa guerra, aveva pur cercato di impedire che la navigazione aerea straniera potesse far perdere al suo territorio i benefici della insularità. Mentre l' « Aerial Navigation Act » del 1911 aveva autorizzato il governo a vietare la navigazione aerea, senza distinguere se nazionale o straniera, sopra determinate parti del territorio, l'altro *Atto* del 14 Febbraio 1913 e il decreto del primo marzo dello stesso anno, vietavano (Art. 2) la navigazione su tutte le coste del regno agli aerostati provenienti dal territorio di altri Stati, esigendo per questi la concessione di una speciale autorizzazione che avrebbe dovuto richiedersi, prima d'intraprendere il viaggio, all'ufficio consolare inglese competente del territorio di partenza. (Art. 4).

In tempo di guerra, mentre il carattere non dissimulabile della esplorazione impone la differenziazione dell'aereonauta nemico dalla spia, la inevitabilità, da parte di chi percorra un tratto di spazio aereo, della esplorazione sul territorio sottostante, impedisce di applicare in tutto alla navigazione aerea la distinzione fatta e applicata in quella marittima tra navi private e navi militari o di Stato e

tra navi nemiche e navi neutrali. I belligeranti devono, per tutelare la loro sicurezza, vietare, sopra il rispettivo territorio, ogni specie di navigazione aerea che non sia la loro aviazione militare; e perciò, mentre vietano la stessa navigazione privata nazionale, hanno diritto e vitale interesse di dar la caccia dal loro spazio aereo ad ogni aviazione straniera senza distinguere se sia nemica o neutrale. Possono quindi considerare e trattare ogni areostato che non sia militare, pertinente a loro od alleato, come se fosse nemico.

La esperienza di questa guerra ha inoltre forniti elementi sufficienti per provvedere partitamente alla disciplina delle ostilità aeree. La Dichiarazione dell'Aja del 18 Ottobre 1907, che sostituiva quella già stipulata nel 1899 per la durata di cinque anni e doveva restare in vigore fino alla terza Conferenza della Pace, vietava il lancio di proiettili od esplosivi dall'alto col mezzo di palloni o con altri nuovi modi analoghi. Tale Dichiarazione, che avrebbe in sostanza eliminata la guerra aerea e conservato alla locomozione aerea il carattere di un mezzo pacifico di comunicazione e di trasporto, non è stata firmata da cinque delle grandi Potenze ora belligeranti e non poteva quindi avere alcun carattere obbligatorio in questa guerra. Nè v'è speranza di poter tornare ad un divieto così radicale nelle codificazioni future.

La riprovazione suscitata dai nuovi mezzi di guerra è stata sempre un fenomeno inevitabile, ma transitorio.[1]

La novità della manifestazione e sopratutto le proporzioni prima sconosciute degli effetti dannosi, provocano la reazione della coscienza; ma quella reazione è sopita alla sua volta colla ripetizione del fenomeno e colla abitudine che ne consegue; ed anche col constatare di quanto aiuto riescano tali perfezionamenti dei mezzi ostili, nel sostenere il morale dei combattenti così nell'assalto come nella difesa.

Nell'entrare in questa guerra, le Potenze avevano già eliminato praticamente, nei riguardi delle ostilità aeree, il concetto di una proibizione assoluta, ed adottato invece quello generico di una limitazione. Tale concetto ha ispirato l'articolo 25 del Regolamento annesso alla IV Convenzione dell'Aja, dove era vietato l'attacco od il bombardamento di città indifese, villaggi ed abitazioni *con qualunque mezzo;* e l'articolo 27 dove era imposto in ogni attacco e bombardamento «il rispetto, nei limiti del possibile, degli edifici dedicati al culto, all'arte, alla scienza ed alla carità; dei monumenti

---

[1] V. ERNST SCHULTZE, *Die Furcht vor neuen Waffen.* « *Niemeyer's Zeitschrift für Internationales Recht* » vol. 27, 1917 - pag. 1-39.

storici, degli ospedali e dei luoghi dove siano raccolti malati e feriti, purchè tali località siano state contraddistinte con segni visibili a distanza. »

Nella guerra presente, le ostilità aeree non potevano dunque considerarsi fin da principio come assolutamente vietate, ma erano vagamente disciplinate; o, a parlare più esattamente, erano considerate in genere come suscettibili di una disciplina, per effetto del concetto che vigeva rispetto a quelle, comune al concetto di limitazione vigente per le ostilità terrestri e marittime. L'esperienza di questo periodo ormai lungo di guerra, permette di giudicare se l'applicazione di tale identità di criteri di limitazione, sia possibile nelle ostilità aeree. La limitazione può essere di due specie: di modo, o di luogo. Alla prima specie appartengono alcuni dei divieti già citati ed altri analoghi: non uso di armi avvelenate, di proiettili deformati od esplosivi, di gas asfissianti e di tutto quanto aumenti le sofferenze dei colpiti, in modo sproporzionato al vantaggio che può derivarne per chi le infligge. Taluni di questi limiti, corrispondenti alle esigenze elementari della coscienza di una umanità progredita, possono e devono estendersi anche alle ostilità aeree senza incontrare maggiori difficoltà di quelle che, quanto alla osservanza e quanto alla constatazione delle eventuali violazioni, si presentino nella guerra terrestre ed in quella marittima. Le limitazioni di luogo possono pure essere di due specie: esclusione di località indifese come avviene per effetto dell'articolo 25 del regolamento dell'Aja, ed esclusione, nelle località attaccabili, di particolari edifici come avviene per effetto dell'articolo 27 dello stesso regolamento; oppure limitazione delle ostilità aeree a determinate zone, vietandole del tutto nel resto dei territori dei belligeranti. La Conferenza dell'Aja aveva preferita la prima specie di distinzione e di limiti. Infatti dagli « Atti della Conferenza », (vol. 1°, pag. 106 e 109) risulta che le parole *con qualunque mezzo* erano state inserite, nell'articolo 25 del regolamento, appunto col fine di proteggere le località indifese anche dalle ostilità aeree e di estendere a queste ostilità tutte le limitazioni locali imposte alle altre specie di atti ostili. Ma dalla esperienza è risultato che quelle regole non sono sufficienti per eliminare ogni dubbio, specialmente nei riguardi della guerra aerea. Anzitutto sussiste, nelle condizioni attuali della guerra e della preparazione, un elemento di imprecisione circa la definizione di *località indifesa*. La incertezza di tale designazione riusciva evidente anche prima di questa guerra non sapendosi determinare se per località indifesa si dovesse ritenere soltanto quella dove non fossero state preparate in precedenza for-

tificazioni od altri lavori difensivi, oppure quella dove, in un determinato momento, non fossero raccolti armati in numero sufficiente per tentarne la difesa e determinati a difenderla. La incertezza di tale designazione era evidente ed era stata da più parti notata anche prima di questa guerra. Nell'aprile del 1914 ne discutevano Sir T. Holland e il colonello Jackson, a proposito della ipotesi fatta da quest'ultimo durante una conferenza tenuta alla « Royal United Service Institution », di un attacco aereo su Londra. Lo Holland sosteneva la immunità di Londra come città indifesa per effetto dell'art. 25 del Regolamento dell' Aja, mentre il Jackson, affermava che la tutela dell'esercito e della flotta della Granbretagna bastava a togliere il carattere di località indifesa alla capitale, che « avrebbe potuto essere oggetto di un'attacco poche ore dopo la dichiarazione di guerra ». I fatti hanno dato ragione anche in questo caso, come in molti altri, con una sollecitudine allora non preveduta, al tecnico in confronto del giurista.

Ma, oltre a ciò, la guerra aerea presenta un'altra difficoltà. Dove gli atti ostili sono considerati leciti colla condizione di rispettare, *in quanto sia possibile,* determinati edifici e determinati istituti, quella *possibilità* è ridotta, nel caso di ostilità aeree, a minime proporzioni in confronto di quanto possa essere nel caso delle ostilità terrestri e di quelle marittime. In queste due ultime specie di ostilità, possono di regola evitarsi dal bombardamento certi edifici privilegiati; perchè il tiro è regolabile con maggior precisione. Invece, fino a che il tiro o il lancio da un' arma che continua a spostarsi nello spazio, insieme coll' aereo che la porta, non sia, se pur mai potrà essere, altrettanto preciso quanto il tiro da un'arma fissa in un punto distante terrestre, o portata da una nave, la determinazione specifica dell'obbiettivo, da parte di chi voglia colpirlo, resterà soggetta nella guerra aerea ad una difficoltà e ad una incertezza che nelle altre specie di ostilità non si riscontra. Tale diversità di condizioni può talvoltà derivare dalla difficoltà di individuare esattamente i bersagli; ma sopratutto deriva dalla difficoltà, oggi tuttora molto grande, di imprimere al proiettile una traiettoria ben determinata in modo da poter colpire con precisione il bersaglio prescelto.

Apparisce dunque evidente d'un lato la impossibilità di rinunciare a tutte le risorse della guerra aerea, dall'altro la necessità di modificare le disposizioni degli articoli 25 e 27 del regolamento dell' Aja in quanto si riferiscono alla limitazione della guerra aerea. Il fatto che i delegati della Conferenza di Parigi del 1910 si sono trovati d'accordo per ammettere coll'articolo 49 che quella Convenzione

non doveva punto limitare la libertà d'azione aerea dei belligeranti; e che nel « Congresso giuridico Internazionale della locomozione aerea » del 1911 si è potuto eliminare colla questione pregiudiziale la proposta di invitare gli Stati a rinnovare quell'impegno di astenersi dal lancio di esplosivi da apparecchi aerei che era stato già assunto per cinque anni dalla Dichiarazione dell'Aja del 1899, dimostra quanto improbabile sia il conseguimento dell'accordo per una proibizione della guerra aerea. D'altronde la modificazione, nei riguardi di tali ostilità, delle disposizioni degli articoli 25 e 27 del regolamento dell'Aja, risulta evidentemente necessaria dalla ormai lunga esperienza della presente guerra.

Tale esperienza è bastata a dimostrare che, nelle condizioni attuali della tecnica aerea, la limitazione non può farsi secondo la specie degli edifici o delle località da rispettare, con certezza che la norma sia efficace e possa essere normalmente osservata. Il concetto fondamentale preferibile della limitazione, dovrebbe quindi essere, oltre alla distinzione generale degli atti ostili permessi o vietati, non già quello della distinzione specifica, nelle località o zone attaccabili, degli obbiettivi leciti o illeciti, ma bensì quello di una limitazione topografica della guerra aerea. In una determinata zona più direttamente soggetta alle operazioni militari, e nelle vicinanze immediate della zona stessa, la guerra aerea dovrebbe, salvo lo sforzo di osservare la convenzione di Ginevra e l'articolo 27, in quanto sia possibile, del regolamento dell' Aja, restare senza limiti come secondo l'articolo 49, già citato, del progetto elaborato dalla Conferenza di Parigi del 1910. Per tutto il resto del territorio dei belligeranti, situato fuori della zona delle operazioni, le ostilità aeree dovrebbero essere assolutamente vietate. Nella zona delle operazioni, delimitata col suesposto criterio, l'articolo 25 del regolamento dell' Aja non avrebbe più vigore, quanto alle ostilità aeree e l'articolo 27 continuerebbe ad aver vigore, ma attribuendo alla clausola *in quanto è possibile* un valore diverso da quello che può attribuirvisi nei riguardi delle ostilità terrestri e marittime, e quindi riducendo di molto, per le eventuali infrazioni, la responsabilità dei belligeranti. Al di quà della linea di delimitazione, si dovrebbe pur sempre cercare di evitare gli edifici ed i gruppi di edifici privilegiati; ma non considerando di regola come voluta la loro distruzione, o il loro danneggiamento per effetto del bombardamento fatto con mezzi aerei del centro abitato cui quelli edifici appartengano.

Al di là di quella linea di demarcazione, le ostilità aeree resterebbero del tutto vietate. Perchè le salvaguardie contemplate dall'art. 27

del Regolamento dell'Aja potessero farsi valere anche in confronto delle ostilità aeree, sarebbe necessario poter limitare queste alla sola lotta fra le forze combattenti sul luogo del combattimento. Ma quantunque non manchino anche ora da parte di scrittori autorevoli le espressioni favorevoli a tale soluzione, tutto induce a prevedere che sia molto difficile poter raccogliere in favore di questo limite la unanimità delle Potenze.[1]

Se ciò è riuscito impossibile fino ad ora, poca speranza può nutrirsi di arrivare ad una tale soluzione, dopo che d'un lato si sarà perfezionato sempre più il dominio umano dell'aria e dall'altro saranno divenuti sempre più generali l'abitudine e l'adattamento a questa più recente specie di ostilità. Sicchè la soluzione avvenire che si presenta alle nostre previsioni come più probabile, è quella di una limitazione delle ostilità aeree a zone ben determinate del territorio degli Stati belligeranti, escludendole del tutto fuori di quelle zone, e liberandole in quelle zone da prescrizioni di astensioni particolari e di limiti specifici che l'esperienza ha già dimostrato normalmente impraticabili.

VI.

Fra tutti i progressi tecnici che hanno meravigliato il mondo durante la guerra presente, quelli effettuati nel dominio dell'aria si distinguono dagli altri non solo per la sorprendente rapidità delle loro successive manifestazioni, ma anche per il vario conforto che fin d'ora deriva dalle loro promesse.

La navigazione aerea infatti ha aggiunto un mezzo potentissimo agli altri mezzi ostili di cui già gli uomini disponevano; ha esteso in proporzioni prima non concepite i limiti d'ogni teatro di guerra ed ha messo a contatto delle ostilità le pacifiche popolazioni dei belligeranti, più remote dalla zona delle battaglie. — Ma, pur durante le ansie di tali minaccie, e i dolori recati da tanta strage, il dominio dell'aria promette ai popoli che i suoi trionfi han finora addolorati un compenso di tante pene. — Promette di essere, dopo il ritorno della pace, un fattore di fratellanza anzichè un mezzo di manifestazione efficace della inimicizia; promette il trasporto rapido di notizie invece che di minaccie; di viaggiatori amici invece che di esploratori insidiosi; di merci e di corrispondenze invece che di bombe. —

---

[1] V. « *Correspondant* » 25 maggio 1918: A. De Lapradelle, *La guerre aérienne et le droit.*

Simile all'arma della leggenda cavalleresca che sanava la ferita dopo averla prodotta, il dominio dell'aria, dopo aver di tanto aumentato le sofferenze dell'umanità agitata da questa guerra, promette un generoso compenso di favori alla pacifica umanità del futuro.

Il perfezionamento dei mezzi di locomozione aerea e la esperienza fattane durante la guerra, rendono possibile di prevedere non solo quale funzione quella navigazione eserciterà nel mondo dopo il ritorno della pace, ma anche secondo quale indirizzo si svilupperà quella disciplina di norme di diritto interno ed internazionale che dovrà governarla.

L'esperienza fin d'ora acquisita, già accenna alla necessità di rendere più stretti in materia d'aviazione i limiti posti dallo Stato al libero sviluppo delle iniziative private e delle attività individuali. Del pari, per ragioni analoghe, sarà portato al massimo sviluppo, rispetto a quella, il concetto dell'Unione degli Stati e della loro decisione ed azione collettiva nei rapporti internazionali.

Nelle relazioni di diritto interno, l'ammaestramento della esperienza ha fatto ben presto mettere da parte le esagerazioni e gli errori di interpretazione della dottrina, assumendo a fondamentale concetto non già quello del dominio del fondo sottostante limitato dalle esigenze sociali, ma bensì quello della *res omnium communis*, colla tutela sociale delle proprietà sottostanti e facendo regola l'*usus generalis* e limite di questo il diritto del proprietario del suolo ad esercitare le facoltà derivanti dalla proprietà su quello anche in quanto debbano integrarsi con atti o con inibizioni, esplicati sullo spazio sovrastante a quella superficie. Così l'articolo 906 del Codice civile germanico e l'articolo 667 del codice civile svizzero; ed in questo senso si è pur modificato con leggi speciali, o per effetto di nuove interpretazioni della giurisprudenza, il diritto positivo anche nei paesi che parevano più tenaci nell'affermare il concetto assoluto della proprietà privata e dei diritti che ne derivano. Una subordinazione analoga a quella della proprietà alla sovranità ed alle esigenze sociali nei rapporti di diritto interno, dovrà subire probabilmente ogni sovranità singola in confronto degli interessi generali e del regime comune nei rapporti internazionali. Così doveva essere anche secondo la norma affermata dall'Istituto di diritto internazionale nella Sessione di Gand del 1906: « L'air est libre. Les États n'ont sur lui, en temps de paix et en temps de guerre, que les droits nécessaires à leur conservation. »

Così la Conferenza di Parigi del 1910 ed i due Congressi giuridici internazionali della aviazione di Parigi e di Ginevra. La soluzione dello ZITELMANN, secondo la quale ciascuno Stato dovrebbe es-

sere padrone assoluto del suo spazio aereo, è forse scientificamente più giusta. Ma ciò che importa è considerare la necessità nella quale i singoli Stati si troveranno di dover in parte rinunciare a tale diritto e di trattare lo spazio aereo come cosa comune. Essi dovranno considerarne e formularne le norme come regime di una cosa soggetta alla società internazionale, se vorranno riuscire a far valere in parte nello spazio superiore al rispettivo territorio quelle ragioni di tutela, di esclusione e di sorveglianza che, con un ordinamento singolare, potrebbero molto più assolutamente proclamare, ma poco o niente del tutto far valere. Si ammetta, circa la sovranità, il concetto tradizionale preferito dallo ZITELMANN, o quello preferito da chi scrive, il regime della unione ordinato secondo uniformità di norme e collettività di sanzioni, sarà imposto dalle esigenze della pratica. A queste corrispondono le formule usate dal FLEISCHMANN per affermare il principio della libertà dello spazio aereo: « Non dobbiamo considerare libera l'aria che possiamo solcare, ma liberi gli uomini, sui quali possiamo volare, di legiferare per imporre al nostro volo una serie di condizioni e di norme obbligatorie ».[1]

Tale azione degli Stati, considerati collettivamente, corrisponde nei rapporti internazionali alla azione dello Stato nei rapporti interni, per regolare la navigazione aerea dei singoli cittadini. L'una azione, non meno dell'altra, può considerarsi corrispondente ad una funzione necessaria della collettività: rispettivamente funzione dello Stato coordinatrice e moderatrice dell'attività dei singoli; e funzione esercitata per coordinare l'attività degli Stati dalla società internazionale. Poichè i privati interessi ed il loro sviluppo trascendono nello spazio aereo le frontiere dei singoli Stati, la funzione regolatrice coordinata di tutti gli Stati non può considerarsi rispetto a quei rapporti, se non come l'esercizio di una facoltà che corrisponde anche ad una funzione sociale e ad un obbligo sociale internazionale.

Un cenno sommario dei punti principali da regolarsi nell'ordine internazionale, in rapporto colla navigazione aerea, basterà a rendere evidente il carattere necessario di tale funzione sociale ed a giustificare quel principio fondamentale al quale si sono avvicinate le risoluzioni della « International Law Association » nella conferenza di Madrid del 1913, che fu l'ultima espressione collettiva su questo argomento prima della guerra.[2]

---

[1] FLEISCHMANN, *Grundgedanken eines Luftrechts,* München, Reinhard 1910.

[2] Risoluzioni approvate: I. Ogni Stato ha il diritto di emanare quelle proibizioni, restrizioni e regolamenti che giudichi opportuni circa il passaggio della

Ciascuno Stato trovasi nella necessità di regolare più rigorosamente, nei rapporti del diritto interno e della polizia, quanto si riferisce all'uso in genere dello spazio aereo e specialmente alla navigazione aerea. La polizia, più facile lungo le vie terrestri e marittime che lungo quelle dell'aria, rende necessarie per queste ultime, a tutela dei singoli individui ed a tutela dei vari Stati, misure più rigorose. Infatti quanto più riesce malagevole la sorveglianza dell'uso, tanto più diventa necessario che siano rigorose le limitazioni e condizioni preventive dell'uso stesso. Il percorso delle vie dell'aria di uno Stato, importa possibilità di esplorazione del suolo sottostante, facilità di penetrazione sopra proprietà private e sopra zone o località sottratte dal governo, per motivi di sicurezza, alla conoscenza ed all'indagine del pubblico. La chiusura delle proprietà private finora meglio custodite e dei più gelosamente segregati stabilimenti pubblici, cessa particolarmente di esistere rispetto alla navigazione aerea.

Tuttociò rende indispensabile, in ogni paese, da parte dei privati e da parte del governo, nuove e più rigorose misure preventive. Se riescirà tanto difficile la sorveglianza del percorso delle macchine volanti ed in generale del loro uso, tanto più sarà necessario limitare e selezionare e particolarmente subordinare a severe garanzie, la facoltà di possederne e di farne uso. E ciò tanto più, perchè, mentre del naufragio di una nave marittima sono vittime l'equipaggio ed i proprietari della nave e del carico, dal naufragio di un aereo le persone e le cose esistenti nel territorio dove questo rovini, sono esposte ad un pericolo grave e del tutto imprevedibile. Ciascun privato è perciò interessato nei rapporti interni a vedere limitata la libertà d'iniziativa dei privati dallo Stato in materia di navigazione aerea; perchè soltanto così potranno essere garantiti quel diritto di proprietà e quella inviolabilità del domicilio, che non potrebbero trovare sufficiente presidio nel diritto comune o nella difesa individuale. Il possesso e l'uso di un areostato devono essere subordinati a particolari autorizzazioni ed a particolari sorveglianze. La loro costruzione deve essere subordinata a ben determinate garanzie, appunto perchè la bontà della costruzione interessa non solo quelli che alla macchina volando si affidino, ma tutta la popolazione al di sopra della quale la macchina potrà volare e sulla quale potrà eventualmente cadere. La stessa ragione imporrà una sorveglianza rigorosa della pubblica amministra-

---

navigazione aerea nello spazio superiore al suoi territori ed alle sue acque territoriali. II. Subordinatamente a questo diritto degli Stati soggiacenti, la libertà della navigazione aerea d'ogni nazione deve essere dovunque riconosciuta.

zione in quanto riguardi la attitudine dei piloti. Data la impossibilità di distinguere la navigazione aerea vicina da quella lontana dal punto di partenza, come si distingue la navigazione di piccolo o grande cabotaggio da quella di lungo corso; e data la impossibilità di limitare gli spostamenti di chi siasi ormai librato nello spazio, non sarà possibile distinguere legalmente diversi gradi di attitudine tecnica e diversi gradi di patente, corrispondenti a più brevi o più lunghi spostamenti. Per far valere le norme preventive e per reprimere le eventuali infrazioni di quelle e delle altre regole relative al regime delle vie aeree, sarà necessario provvedere, come per le navi, alla determinazione ed ai mezzi di prova della nazionalità; e, in modo più evidente che per le navi, alla identificazione di ciascun areostato; il quale dovrà avere, oltrechè nelle carte di bordo e nella coloritura, un qualche elemento della sua costruzione che, indipendentemente della nazionalità e dai mutamenti eventuali di questa, ne permetta con sicurezza la identificazione.

Tutta una serie di regole per prevenire le collisioni nell'aria, potranno ispirarsi alle norme vigenti per prevenirle sul mare, secondo l'esempio già dato in quelle proposte dall'Aereo club inglese fin dal principio del 1912.

Le regole relative alla polizia ed a tutto il regime dei trasporti, non dovranno avere riguardo soltanto al contratto di trasporto ed alla responsabilità, rispetto alla quale potranno in gran parte uniformarsi ai sistemi vigenti per i trasporti terrestri e marittimi, ma dovranno anche tener conto in modo speciale della maggior protezione che si dovrà procurare alla sicurezza doganale dello Stato.

Insieme con queste esigenze del prevalere della azione regolamentare dello Stato sulle iniziative di quella privata, e oltre a questa indicazione del probabile contenuuo delle norme nuove che dovranno risultarne, farà d'uopo considerare la peculiare difficoltà nella quale ciascuno Stato, agendo isolatamente, si troverà nel procurare di farle valere. La previsione di tale difficoltà, o, quando non si voglia preventivamente riconoscerla, la esperienza della sua manifestazione e delle sue conseguenze, indurrà prima o poi gli Stati ad associarsi in un sistema di cooperazione e di unione nel determinare e nel far valere il regime della navigazione aerea.

Uno Stato che abbia determinato un regolamento circa le collisioni, come potrà farne valere le norme preventive nel suo territorio in confronto a tutti, e come potrà farne valere le sanzioni anche per stranieri in territorio altrui, se un accordo non avrà reso uniformemente obbligatorie dovunque quelle regole e non avrà creato una comune

solidarietà amministrativa e giurisdizionale per farle valere? Prima della guerra, gli inglesi avevano proibito nel 1913 l'entrata per via aerea, non anticipatamente ed individualmente autorizzata, con qualunque mezzo nello spazio sovrastante al loro territorio ed alle loro acque territoriali. Una tale legge può avere la sua sanzione per opera individuale dello Stato interessato soltanto in caso di atterramento della nave colpevole dell'infrazione nel suo territorio, e non sempre anche in questo caso. Se infatti, durante questa guerra, si è ripetuto non infrequentemente il caso di areostati di un belligerante atterrati in territorio nemico e ripartiti inavvertitamente da questo, tanto più facile sarà la frequenza dell'atterramento non autorizzato e della fuga in tempo di pace. Ma, in ogni modo, le leggi e le sanzioni individuali di uno Stato riescirebbero del tutto insufficienti ad impedire alle navi aeree straniere di sorvolare sul suo territorio, compromettendone in vario modo col pericolo delle esplorazioni e con quello degli infortuni, la sicurezza. Molto meglio si erano ispirate, nel tempo stesso che alle necessità della sicurezza e della difesa, anche a quelle derivanti dalle particolari condizioni del rapporto, la Francia e la Germania che, nel corso dello stesso anno 1913, avevano regolato d'accordo l'ammissione, i limiti ed i modi della navigazione aerea dell'una nel territorio dell'altra. A tale esempio dovrà ispirarsi, al ritorno dello Stato di pace, una Convenzione generale stipulata da tutti gli Stati civili.

L'essere per la navigazione aerea tutto lo spazio aereo un solo oceano per tutti gli areostati che ormai possono attraversarlo, ogni punto della terra un porto, e tutta la superficie di ciascun territorio una frontiera, determina due conseguenze, che la volontà e la forza di un solo Stato non potrebbero modificare. Lo spazio aereo è una unità mondiale di fronte alla quale si manifesta, come inevitabile conseguenza, la solidarietà di tutti i paesi e di tutti gli uomini. La solidarietà si manifesta come per il mare, in quanto si riferisce alla sua unità ed alla sua funzione mondiale di collegamento fra i più lontani paesi. Ma rispetto allo spazio aereo, quella solidarietà si manifesta molto più intensamente che nel mare per effetto della interdipendenza che deriva dalla sovrapposizione dello spazio aereo al suolo, a differenza del rapporto di esclusione che, salvo la immediata prossimità della costa, si verifica tra mare e suolo. La navigazione aerea togliendo di mezzo, per quanto si riferisce al suo sviluppo, le frontiere, anzi trasformando tutta la superficie di ciascun territorio in una frontiera, muta completamente la condizione di sicurezza e di segregazione così delle proprietà private come dei territori dei singoli

Stati, e gli elementi di possibilità così della tutela dell'ordine publico, come dell'applicazione delle leggi doganali.

Ogni Stato si troverà nella necessità di disciplinare la costruzione e l'uso di questi mezzi di locomozione e di trasporto, di cui non potrebbe impedire lo sviluppo. Ogni Stato sentirà la necessità di premunirsi contro i pericoli che potrebbero derivare per la sua sicurezza da veicoli aerei, provenienti da altri paesi, dei quali da solo non potrebbe riuscire ad impedire completamente la penetrazione. Ma ciò non potrà farsi efficacemente se non mediante la cooperazione di tutti gli Stati; che dovranno provvedere, nelle stesse condizioni individuali di difficoltà e colla necessità comunemente sentita di azioni preventive e repressive estra-territoriali, alla propria tutela.

Lo sviluppo di una Unione circa il regime della navigazione aerea e del suo ordinamento internazionale, si presenterà dunque nel futuro immediato, come una necessità imprescindibile. Sarà questo un effetto della unità del mezzo attraversabile dalla navigazione aerea e della uniformità di rapporti e di interessi, che costituiscono una solidarietà di tutti gli Stati, determinando per ciascheduno di essi una necessità di tutela che non potrebbe essere conseguita completamente senza la cooperazione di tutti gli altri. Se si considera come fondamentale il concetto della proprietà e rispettivamente della sovranità dello spazio aereo, riconosciuta ai singoli proprietari del sottosuolo ed ai singoli Stati cui appartengono i vari territori e si vuol limitare tale proprietà e tale sovranità col diritto di passaggio riconosciuto ai terzi, privati e Stati, si afferma la perfetta indipendenza di ciascuno Stato circa la scelta del regime e le sanzioni escogitate per farlo valere, ma non si eliminano gli ostacoli materiali insuperabili della applicazione di tali norme singolari. Se si preferisce come fondamentale il concetto dello spazio aereo considerato come cosa comune a tutti, colla riserva delle misure di sicurezza necessarie alla tutela dei territori e delle popolazioni dei singoli Stati, si riconosce fin da principio la necessità della coperazione di tutti, per rendere efficaci tutte le misure che a ciascuno Stato interessano ad impedire lesioni della propria sovranità e ad integrare la tutela della propria sicurezza.

Ma, nell' uno e nell'altro caso, non si arriva a conseguenze diverse. Chi prende le mosse dal secondo concetto, arriva al sistema della cooperazione degli Stati, come ad una serie di corollari della solidarietà di fatto fin da principio riconosciuta. Chi prende le mosse dal primo concetto, deve arrivare alle medesime conseguenze, successivamente all'esperimento della impotenza dei singoli Stati e in contrad-

dizione coll'assoluto potere loro riconosciuto. L'uniformità delle norme regolatrici per disciplinare l'uso dello spazio aereo, che d'un lato è così collegato al territorio, dall'altro così indipendente dai limiti delle frontiere territoriali, apparisce come una necessità. Anche a questa necessità, non può provvedersi però con sicurezza mediante una coincidenza accidentale e mutabile di volontà indipendenti e singolarmente operanti; ma piuttosto mediante la cooperazione di tutti gli Stati così nella ricerca e nella formulazione delle norme, come nel provvedere ai mezzi comuni per farle valere.

Da tutto ciò deriva la necessità di una « Unione universale della navigazione aerea », che formuli e coordini le norme, ed assicuri, come potrebbe farsi per le altre specie di rapporti, nei limiti del territorio di un solo Stato, la unità e la certezza delle sanzioni.

Col presidio di tali garanzie potrà utilizzarsi sempre più la navigazione aerea per i rapporti pacifici delle comunicazioni e dei trasporti, non solo nei servizi interni, ma anche nei rapporti internazionali. La posta aerea, già felicemente sperimentata, avrà perfezionamenti che la rendano regolare e sicura e diventerà un servizio internazionale. Alcuni rami di questa organizzazione sono già allo studio nell'uno e nell'altro dei due campi nei quali ora si divide l'Europa. Così, a tutto un nuovo gruppo di operosità e di competenze, sarà estesa dopo la guerra la attività della Unione postale universale. Tali studi fervono coll'obbiettivo del *dopo-guerra* negli Stati belligeranti. È noto con quanta intensità siansi sviluppati da quattro anni nel nostro paese, dove al progresso ed alle applicazioni della locomozione aerea e dei trasporti aerei, son dedicate le ricerche e la propaganda di due importanti Riviste [1], e dove alla effettuazione ed al coordinamento dei progetti più pratici, è attivamente diretta l'opera del governo e delle sue commissioni consultive. — In Austria-Ungheria la posta aerea militare fra Vienna e Budapest era inaugurata il 4 Luglio 1918 ed era esercitata poi, non senza qualche tragico incidente; e già nella primavera, quando nessuno ancora vi prevedeva la imminente rovina, la società ILAG preparava una rete di comunicazioni aeree che avrebbe dovuto, dopo il ritorno allo stato di pace, collegare l'Austria-Ungheria, la Germania e gli Stati balcanici, ed avrebbe esercitata immediatamente la linea principale Berlino-Vienna-Budapest-Belgrado-Costantinopoli.

---

[1] *Le vie del mare e dell' aria ;* Rivista mensile diretta da S. Roncagli, L. Solari, G. Valsecchi. Roma, 1918, fascicoli 1-4. — *Rivista dei trasporti aerei,* Diretta dall'on. Pietro Lanza principe di Scalea, Roma, 1918, Anno II.

All'ordinamento dei rapporti aerei interni, come la linea New-York-Washington inaugurata nella primavera del 1918 e quella postale settimanale Toronto-Ottawa esercitata contemporaneamente dal Royal Mail Service, faceva riscontro in America la preparazione dei servizi aerei transatlantici ed internazionali americani. In Inghilterra, dove già nel Settembre 1911 s'era inaugurato il primo servizio postale aereo fra Hendon e Windsor, i progetti erano in sette anni di tanto progrediti che nel 1918 si pensava a fare delle varie parti dell'Impero i punti di appoggio di una catena aerea mondiale. — E a tali aspirazioni delle metropoli, corrispondevano quelle delle colonie, e dei dominî, sicchè nell'Ottobre del 1918 si costituiva a Sydney una società per l'esercizio di un servizio postale aereo che si sarebbe fatto in 150 ore fra Londra e l'Australia.

Nel tempo stesso l'incaricato d'affari russo a Londra Nabokoff invocava, dallo sviluppo dei trasporti aerei la intensificazione dei rapporti economici fra la Russia e l'India britannica. Nè con minor fervore di preparazione o minor ampiezza di obbiettivi progrediva lo stesso movimento nei paesi neutrali. Sul principio del Luglio di quest'anno si costituiva a Cristiania la « Compagnia Norvegese delle vie dell'aria » presieduta dall'esploratore Dottor Nansen, collo scopo di istituire mediante la navigazione aerea trasporti regolari della posta, delle merci e dei passeggeri. Ed in Svezia si costituiva una compagnia per i trasporti aerei con capitale di un milione di corone e preparava una linea Malmoe-Stoccolma-Gotheborg. V'era già un'altra linea aerea svedese colla Finlandia, ed altre se ne progettavano colla Granbretagna e la Germania, la Francia e l'America.

La nave aerea è già un mezzo di locomozione non troppo costoso. Essa diventerà progressivamente meno costosa e sempre più sicura; ed è già così rapida che, il volo da Terranova alla costa d'Irlanda potrebbe compiersi in quindici ore e che non esiste nel mondo località più lontana di cinque giorni da un qualsiasi punto di partenza, per un aereoplano che percorra ottanta miglia all'ora. La facilità di stabilire punti di accordo e di trasbordo per utilizzare con varie macchine tanta velocità di percorso, renderà evidente per tutti l'avvicinamento dei più lontani paesi ed a tutti farà sentire la intensificazione derivata dal dominio delle vie dell'aria ai rapporti pacifici. Anche al trasporto dei passeggeri si potrà provvedere, come a quello delle merci meno pesanti ed ingombranti, con tariffe non eccessive e ricorrendo ad un tipo di aereoplano munito di due motori di trecento cavalli e capace, portando un peso di 2200 chilogrammi oltre il pilota, il meccanico ed il combustibile, di fare un viaggio non interrotto di cinque ore.

Oltre agli aereodromi costruiti alla estremità di ciascuna linea, ve ne sarebbero altri minori per le riparazioni e gli eventuali trasbordi lungo il percorso. Su ogni linea, secondo calcoli recenti del costruttore di aereoplani Hardley Page, vi sarebbero ventiquattro apparecchi con servizio minimo di sei in ciascuna direzione.

Il Page calcolava di poter stabilire tale servizio con un capitale di 12.500.000 franchi, con una spesa annua di 15 milioni; e di poter esercitarlo in condizioni di spesa per gli utenti non più gravi di quelle del servizio ferroviario, con una tariffa per la corrispondenza di un franco e dieci centesimi per tonnellata e per miglio inglese perverso e per i viaggiatori di quindici centesimi per miglio.

Questi progetti, pullulati durante la guerra, sono un indizio sicuro della fioritura che avrà la navigazione aerea dopo il ritorno della pace. Sviluppo di carattere necessariamente internazionale; e che appunto perciò, dovrà essere disciplinato con un regolamento internazionale. Tale regolamento, preparato in parte dalla Conferenza di Parigi del 1910, dai Congressi del 1911 e 1912, dagli studi del Comitato giuridico internazionale della navigazione aerea, e da qualche Convenzione antecedente al conflitto europeo, sarà uno dei primi e più urgenti assunti della società degli Stati dopo il termine di questa guerra. Così, se pure l'idillio di una pace perpetua, vagheggiato dai filantropi, dovesse continuare ad elaborarsi ancora per un periodo indefinito nella nebulosa del futuro, potrà cominciar ad esistere nella realtà della vita almeno un frammento di società delle nazioni.

La realtà delle cose ha una eloquenza che non di rado riesce arguta. La satira antica rappresentava la filosofia sospesa in un corbello fra le nubi. La satira moderna non si è stancata, sopratutto durante gli ultimi cinque anni, di deridere la vanità del diritto delle genti, rappresentandolo come una immaginazione campata in aria. Ma la realtà della vita non tarderà, dopo il ritorno della pace, a rispondere colla più eloquente delle confutazioni a questo dileggio, effettuando, appunto nei campi sterminati dell'aria, il primo e più completo riconoscimento della solidarietà internazionale, e del diritto che dovrà tutelarne l'esistenza.

27 Ottobre 1918.

ENRICO CATELLANI.